



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Prop. 86 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om havner og farvann
(havne- og farvannsloven)



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Prop. 86 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om havner og farvann
(havne- og farvannsloven)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	7	4	Internasjonal og nordisk rett ...	24
			4.1	Internasjonal rett	24
			4.1.1	Folkerettslige konvensjoner	24
2	Bakgrunn for lovforslaget	9	4.1.2	EØS-regler	24
2.1	Innledning	9	4.2	Nordisk rett	25
2.2	NOU 2018: 4 Sjøveien videre – Forslag til ny havne- og farvannslov	9	4.2.1	Sverige	25
			4.2.2	Danmark	26
2.2.1	Havne- og farvannslovutvalget – oppnevning og sammensetning	9	4.2.3	Finland	26
			4.2.4	Island	27
2.2.2	Utvalgets mandat	10	5	Gjeldende rett	28
2.2.3	Høring	11	5.1	Havne- og farvannsloven	28
2.2.4	Høringsinstanser	12	5.2	Losloven	28
2.3	Endringer i losloven for å legge til rette for autonom kystseilas	13	5.3	Plan- og bygningsloven	29
2.3.1	Høringsbrev	13	5.4	Skipssikkerhetsloven	29
2.3.2	Høring	13	5.5	Skipsarbeidsloven	29
2.3.3	Høringsinstanser	13	5.6	Forurensningsloven	30
			5.7	Svalbardmiljøloven	30
			5.8	Naturmangfoldloven	31
			5.9	Klimaloven	31
3	Sjøtransport og havner – bakgrunn	15	5.10	Arbeidsmiljøloven	31
3.1	Innledning	15	5.11	Sjøloven	31
3.2	Overordnede mål for sjøtransporten i Norge	15	5.12	Veglova	32
3.3	Forebyggende sjøsikkerhets- tiltak	16	6	Ny lov og ny struktur	33
			6.1	Gjeldende rett	33
3.4	Havner	17	6.2	Høringsforslaget	33
3.4.1	Generelt om havner	17	6.3	Høringsinstansenes syn	34
3.4.2	Kommunale havner	17	6.4	Departementets vurdering	34
3.4.3	Private havner og industri- havner	17	7	Lovens formål, virkeområde og definisjoner	35
3.4.4	Nasjonalt havnestruktur	18	7.1	Formål	35
3.5	Transport av gods og valg av transportmiddel	19	7.1.1	Gjeldende rett	35
			7.1.2	Høringsforslaget	35
3.6	Klima og miljø	19	7.1.3	Høringsinstansenes syn	36
3.6.1	Innledning	19	7.1.4	Departementets vurdering	37
3.6.2	Klimagassutslipp	19	7.2	Virkeområde	39
3.6.3	Lokal luftforurensning	20	7.2.1	Gjeldende rett	39
3.6.4	Støy	20	7.2.2	Høringsforslaget	40
3.6.5	Naturmangfold	20	7.2.3	Høringsinstansenes syn	41
3.7	Teknologisk utvikling	20	7.2.4	Departementets vurdering	42
3.7.1	Innledning	20	7.3	Definisjoner	43
3.7.2	Digitalisering og nye teknologier	21	7.3.1	Gjeldende rett	43
			7.3.2	Høringsforslaget	44
3.7.3	Mulige konsekvenser for sjøtransporten	21	7.3.3	Høringsinstansenes syn	45
3.8	Samfunnsikkerhet og beredskap	22	7.3.4	Departementets vurdering	47
			7.4	Delegering	49
3.8.1	Innledning	22	7.4.1	Gjeldende rett	49
3.8.2	Kritisk infrastruktur, beredskap og sikring	22	7.4.2	Høringsforslaget	49
			7.4.3	Høringsinstansenes syn	50
3.8.3	IKT-sikkerhet	22	7.4.4	Departementets vurdering	50

8	Farvann	51	8.12	Avgifter	95
8.1	Innledning	51	8.12.1	Kystavgiften	95
8.2	Ansvar og myndighet etter loven	51	8.12.2	Sikkerhetsavgiften	95
8.2.1	Gjeldende rett	51	8.12.3	Farvannsavgiften	96
8.2.2	Høringsforslaget	52	8.12.4	Losavgifter	99
8.2.3	Høringsinstansenes syn	53	9	Havn	102
8.2.4	Departementets vurdering	54	9.1	Organisering av havner	102
8.3	Fremkommelighet i farvannet	55	9.1.1	Gjeldende rett	102
8.3.1	Gjeldende rett	55	9.1.2	Høringsforslaget	103
8.3.2	Høringsforslaget	55	9.1.3	Høringsinstansenes syn	105
8.3.3	Høringsinstansenes syn	56	9.1.4	Departementets vurdering	105
8.3.4	Departementets vurdering	58	9.2	Krav til drift av havn	106
8.4	Regulering av ferdsel	60	9.2.1	Gjeldende rett	106
8.4.1	Gjeldende rett	60	9.2.2	Høringsforslaget	106
8.4.2	Høringsforslaget	62	9.2.3	Høringsinstansenes syn	107
8.4.3	Høringsinstansenes syn	63	9.2.4	Departementets vurdering	108
8.4.4	Departementets vurdering	67	9.3	Mottaksplikt	108
8.5	Navigasjonsinnretninger og farvannsskilt	70	9.3.1	Gjeldende rett	108
8.5.1	Gjeldende rett	70	9.3.2	Høringsforslaget	109
8.5.2	Høringsforslaget	71	9.3.3	Høringsinstansenes syn	110
8.5.3	Høringsinstansenes syn	71	9.3.4	Departementets vurdering	111
8.5.4	Departementets vurdering	72	9.4	Sikring av havner og havneanlegg	113
8.6	Tiltak som krever tillatelse	72	9.4.1	Gjeldende rett	113
8.6.1	Gjeldende rett	72	9.4.2	Høringsforslaget	113
8.6.2	Høringsforslaget	73	9.4.3	Høringsinstansenes syn	114
8.6.3	Høringsinstansenes syn	74	9.4.4	Departementets vurdering	115
8.6.4	Departementets vurdering	75	9.5	Beredskap i havner og havneterminaler	115
8.7	Midlertidig begrensning av fartøyers opphold i havn	76	9.5.1	Gjeldende rett	115
8.7.1	Gjeldende rett	76	9.5.2	Høringsforslaget	115
8.7.2	Høringsforslaget	77	9.5.3	Høringsinstansenes syn	116
8.7.3	Høringsinstansenes syn	77	9.5.4	Departementets vurdering	116
8.7.4	Departementets vurdering	78	9.6	Kommunale havners kapitalforvaltning	117
8.8	Plikt til å varsle	80	9.6.1	Gjeldende rett	117
8.8.1	Gjeldende rett	80	9.6.2	Høringsforslaget	122
8.8.2	Høringsforslaget	80	9.6.3	Høringsinstansenes syn	123
8.8.3	Høringsinstansenes syn	80	9.6.4	Departementets vurdering	126
8.8.4	Departementets vurdering	81	9.7	Regulering av brukerbetaling	132
8.9	Ulykker og andre hendelser	81	9.7.1	Gjeldende rett	132
8.9.1	Gjeldende rett	81	9.7.2	Høringsforslaget	132
8.9.2	Høringsforslaget	82	9.7.3	Høringsinstansenes syn	133
8.9.3	Høringsinstansenes syn	85	9.7.4	Departementets vurdering	133
8.9.4	Departementets vurdering	86	10	Fellesbestemmelser	135
8.10	Sjøtrafikksentraler	86	10.1	Saksbehandlingsgebyr	135
8.10.1	Gjeldende rett	86	10.1.1	Gjeldende rett	135
8.10.2	Høringsforslaget	87	10.1.2	Høringsforslaget	135
8.10.3	Høringsinstansenes syn	88	10.1.3	Høringsinstansenes syn	135
8.10.4	Departementets vurdering	88	10.1.4	Departementets vurdering	135
8.11	Losordningen	89	10.2	Offisiell sjøkartmyndighet	135
8.11.1	Gjeldende rett	89	10.2.1	Gjeldende rett	135
8.11.2	Høringsforslaget	89	10.2.2	Høringsforslaget	136
8.11.3	Høringsinstansenes syn	90			
8.11.4	Departementets vurdering	91			

10.2.3	Høringsinstansenes syn	136	10.6.2	Høringsforslaget	140
10.2.4	Departementets vurdering	136	10.6.3	Høringsinstansenes syn	140
10.3	Opplysnings- og meldeplikt	136	10.6.4	Departementets vurdering	141
10.3.1	Gjeldende rett	136	10.7	Sanksjoner	141
10.3.2	Høringsforslaget	137	10.7.1	Gjeldende rett	141
10.3.3	Høringsinstansenes syn	137	10.7.2	Høringsforslaget	141
10.3.4	Departementets vurdering	137	10.7.3	Høringsinstansenes syn	142
10.4	Inndrivelse av krav etter loven	138	10.7.4	Departementets vurdering	143
10.4.1	Gjeldende rett	138			
10.4.2	Høringsforslaget	138	11	Økonomiske og administrative	
10.4.3	Høringsinstansenes syn	138		konsekvenser	145
10.4.4	Departementets vurdering	138	12	Merknadene til de enkelte	
10.5	Tilsyn	139		bestemmelsene i lovforslaget...	148
10.5.1	Gjeldende rett	139		Forslag til lov om havner og farvann	
10.5.2	Høringsforslaget	139		(havne- og farvannsloven)	180
10.5.3	Høringsinstansenes syn	140		Referanse- og litteraturliste	190
10.5.4	Departementets vurdering	140			
10.6	Forvaltningstiltak	140			
10.6.1	Gjeldende rett	140			



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Prop. 86 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om havner og farvann (havne- og farvannsloven)

*Tilråding fra Samferdselsdepartementet 10. april 2019,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Samferdselsdepartementet fremmer med dette forslag til ny lov om havner og farvann (havne- og farvannsloven). Loven erstatter lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann. Lovforslaget er basert på NOU 2018: 4 Sjøveien videre – Forslag til ny havne- og farvannslov.

Havne- og farvannsloven er en særlov om havnevirksomhet, farvannsforvaltning og sikkerhet og fremkommelighet i sjøområder ut til territorialgrensen, samt på Svalbard med enkelte tilpasninger.

Departementets lovforslag innebærer en omstrukturering og forenkling av gjeldende lov, i tillegg til en rekke materielle endringer på flere områder. Videre foreslås det å innarbeide losloven i den nye havne- og farvannsloven for å gi en mer helhetlig og oversiktlig regulering av sjøsikkerhetstiltakene.

Departementet har vektlagt at loven skal bidra til å nå transport- og næringspolitiske mål, og samtidig innrettes slik at transportsektorens sektoransvar for klima og miljø ivaretas. Konkurransen om sjøarealer har tiltatt de senere årene, og

mange har interesser i å benytte kystsonen til ulike formål. Det legges derfor opp til at den nye havne- og farvannsloven skal favne videre enn å ensidig vektlegge sjøtransport- og havnenæringen. Loven vil fortsatt være en sektorlov for sjøtransport, men skal også, i samvirke med plan- og bygningsloven og annet relevant regelverk, ivareta næringsinteresser og andre brukergrupper av farvannet samt klima- og miljøhensyn.

Departementet foreslår at ansvaret for rydding og isbryting i farvannet og myndigheten til å gi tillatelser til tiltak og pålegg ved ulykker fordeles mellom staten og kommunene. Dette er en videreføring av tilsvarende bestemmelser i havne- og farvannsloven (2009). Videre foreslås det en særskilt hjemmel som gir kommunene myndighet til å regulere ankring, bruk av taubåt og dykking i eget sjøområde. For å sikre tilstrekkelig nautiskfaglig kompetanse legges det opp til at forskrifter om ankring skal godkjennes av departementet. Ansvaret og myndigheten for navigasjonsinnretninger samt ansvar for utbedringer i farvannet, foreslås lagt til staten i sin helhet. Videre legges

det opp til at departementet gis myndighet til å regulere ferdsel i farvannet. Av hensyn til det kommunale selvstyret foreslår departementet at kommunene gis myndighet til å regulere ferdsel med fritidsfartøy i eget sjøområde. Hvorvidt det er behov for at staten skal fastsette en generell fartsgrense for fritidsfartøy, kan vurderes på et senere tidspunkt.

Kommunen vil fortsatt ha oppgaver i farvannet, og anløpsavgiften foreslås derfor videreført under betegnelsen farvannsavgift. Grunnlaget for å kreve inn farvannsgift blir innskrenket som en følge av forslaget om at staten tar hele ansvaret for utbedringer i farvannet. Videre er bestemmelsen utformet slik at det blir tydeligere hvilke oppgaver og tiltak som kommunen kan finansiere gjennom avgiften.

For å ta høyde for den teknologiske utviklingen må regelverket gjøres teknologinøytralt. Departementet foreslår derfor en ny bestemmelse om losplikt for å tilrettelegge for autonom seilas. Utover dette foreslås det ingen materielle endringer i de bestemmelsene som fremkommer i losloven (2014).

Departementet foreslår å utvide ansvarssubjektet ved ulykker og andre hendelser i farvannet til også å omfatte reder. I slike situasjoner er det viktig å vite hvem som kan holdes ansvarlig. Departementet mener at ansvaret bør plasseres

hos dem som faktisk har beføyelser over skipet. Ansvarsplasseringen kan få avgjørende betydning for skadelidtes mulighet til å få dekket sitt tap som følge av en hendelse, og vil gi myndighetene økt mulighet til å få dekket sine kostnader dersom det er gjennomført tiltak på vegne av den ansvarlige.

Departementet foreslår å åpne for at det kan deles ut verdier fra havnevirksomheten dersom det er avsatt nødvendige midler til forsvarlig havnedrift. Forslaget legger til rette for at kommunalt eide havner har forsvarlig kapital, slik at havnen kan ivareta sin posisjon som viktig infrastruktur for sjøtransporten.

Mottakplikten foreslås videreført for å gi forutsigbarhet for sjøtransporten. Plikten vil ikke gjelde dersom havnen ikke har kapasitet til å motta fartøy. Plikten gjelder heller ikke dersom mottak av fartøy innebærer en risiko for miljøet eller for sikkerheten. Videre foreslås det at kommunen gis adgang til å midlertidig begrense fartøyers opphold i havn når det er nødvendig av hensyn til lokal luftforurensning.

Det foreslås en ny hjemmel for å kunne stille krav til drift av havn for å ivareta hensynet til miljø og sikkerhet. Disse hensynene ivaretas langt på vei også av annet regelverk, men gjennom en egen bestemmelse i havne- og farvannsloven vil en kunne regulere forhold som ikke dekkes i annet regelverk.

2 Bakgrunn for lovforslaget

2.1 Innledning

Gjeldende havne- og farvannslov trådte i kraft 1. januar 2010. Lovens farvannskapittel skal bidra til sikker sjøtrafikk. Lovens havnekapittel 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 følge Sundvolden-plattformen skal havne- og farvannsloven 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». I Granavolden-plattformen fremgår det at «Regjeringen vil legge frem en ny havne- og farvannslov for å styrke sjøtransportens konkurranseevne. Loven vil bidra til sikker og effektiv sjøtransport, og bygge oppunder næringsutvikling og vekst».

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. En omfattende endringsproposisjon basert på arbeidsgruppens rapport, ville komplisere rettskildebildet for brukerne. Det var derfor 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 tilrette-

legge for godstransport på sjø. På denne bakgrunn oppnevnte regjeringen ved kongelig resolusjon av 12. august 2016 et utvalg som fikk i oppdrag å utrede forslag til ny havne- og farvannslov.

I mandatet til havne- og farvannslovutvalget fremgår det at utvalget skal vurdere om det er andre virkemidler innenfor Samferdselsdepartementets ansvarsområde som bør reguleres i havne- og farvannsloven. Lostjenesten er et tiltak for sikker sjøtransport som er regulert i losloven (2014), og er derfor et tiltak som er vurdert innlemmet i ny havne- og farvannslov. Losloven har som formål å trygge ferdsele 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.

Samferdselsdepartementet sendte 30. april 2018 på høring et forslag til endringer i losloven for å fjerne rettslige hindre for autonom kystseilas, samtidig som sjøsikkerheten ivaretas. Forslaget følger opp lovutvalgets anbefaling om å gjennomgå bestemmelsene om losordningen med sikte på å gjøre loven teknologinøytral.

2.2 NOU 2018: 4 Sjøveien videre – Forslag til ny havne- og farvannslov

2.2.1 Havne- og farvannslovutvalget – oppnevning og sammensetning

Havne- og farvannslovutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. august 2016 med mandat om å foreta en fullstendig gjennomgang av havne- og farvannsloven. Utvalget skulle avgi sin rapport til Samferdselsdepartementet innen 1. desember 2017, men fikk utsatt frist til 1. mars 2018.

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 Adrienne Ubeda, Tromsø
Professor i samfunnsøkonomi Haakon Vennemo,
Oslo

2.2.2 Utvalgets mandat

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

1. Bakgrunnen for oppnevningen av utvalget

Havne- og farvannsloven trådte i kraft 1. januar 2010. Lovens farvannsdeler 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 rettskildet bildet 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 målsettinger og rammer for utvalgsarbeidet

Utvalget skal foreta en fullstendig gjennomgang av havne- og farvannsloven med sikte på å bedre sikkerheten til sjøs, og 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, oversiktighet, 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 farvannsløvgivningen 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 begren-

sende 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 de generelle rammebetingelsene for kommunal næringsvirksomhet, herunder statsstøtte- og konkurransereguleringen.

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 vurdere 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.

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

2.2.3 Høring

Havne- og farvannslovutvalget la frem sin utredning 1. mars 2018. Samferdselsdepartementet sendte NOU 2018: 4 på høring 13. mars 2018. Høringsfristen var 15. juni 2018.

Det ble sendt inn om lag 125 høringsinnspill. Høringsinstansene har særlig vært opptatt av

ansvars- og myndighetsfordeling mellom stat og kommune knyttet til farvannsforvaltning, regulering av kommunale havners økonomi og motaktsplikt. Høringsinnspillene vil bli nærmere omtalt i tilknytning til de enkelte forslagene.

2.2.4 Høringsinstanser

Havne- og farvannslovutvalgets utredning ble sendt til følgende instanser:

Alle departementene

Alle fylkeskommunene

Alle fylkesmennene

Alle kommunene

Datatilsynet

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Finanstilsynet

Fiskeridirektoratet

Forsvarsstaben

Havforskningsinstituttet

Hovedredningssentralen Nord-Norge

Hovedredningssentralen Sør-Norge

Kartverket

Konkurransetilsynet

Kystverket

Luftfartstilsynet

Miljødirektoratet

Norsk Polarinstitutt

Oljedirektoratet

Petroleumstilsynet

Politidirektoratet

Regelrådet

Regjeringsadvokaten

Riksadvokaten

Riksantikvaren

Sametinget

Sjøfartsdirektoratet

Statens Havarikommisjon for Transport

Statens Strålevern

Sysselmannen på Svalbard

Toll- og avgiftsdirektoratet

Tromsø Maritime Skole

Universitetet i Bergen, Det juridiske fakultet

Universitetet i Oslo, Nordisk institutt for sjørett

Universitetet i Tromsø

Vegdirektoratet

Ålesund Maritime Skole

Advokatforeningen

Assuranceforeningen Skuld

Bukser og Berging AS

Dampskibsexpeditørernes Forening

De Sjøkyndiges Forbund

Den Norske Turistforening

Det Norske Maskinistforbund

Drivkraft Norge

Finansnæringens hovedorganisasjon

Fiskebåt

Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening

Forbundet Kysten

Friluftslivets fellesorganisasjon

Friluftsrådernes Landsforbund

Gard

Gjensidige Forsikring

Greenpeace Norden

Hurtigbåtenes Rederiforbund

If forsikring

K. G. Jebsen-senter for havrett

Intertanko

Kommunenes Sentralforbund

Kongelig Norsk Båttforbund

KS Bedrift havn

KS Storbynettverk

Kystrederiene

Landsorganisasjonen i Norge

Marintek

Maritimt Forum

Maritimt Opplæringskontor Sør/Vest Norge

Miljøstiftelsen Bellona

Natur og Ungdom

NHO Logistikk og Transport

NHO Sjøfart

Nordisk Skibsrederforening

Norges Fiskarlag

Norges Forskningsråd

Norges Kystfiskarlag

Norges Luftsportforbund

Norges Miljøvernforbund

Norges Motorsportforbund

Norges Naturvernforbund

Norges Rederiforbund

Norsk fyrhistorisk forening

Norsk Industri

Norsk Losforbund

Norsk Maritimt Museum

Norsk olje og gass

Norsk Sjømannsforbund

Norsk Sjøoffisersforbund

Norsk Skipsmeglerforbund

Norske Havner

Norwegian Hull Club

Næringslivets Hovedorganisasjon NHO

Oljeindustriens Landsforening

Opplæringskontoret for maritime fag

Redningsselskapet

The Nordic Association of Marine Insurers
(CEFOR)

Transportbrukernes Fellesorganisasjon

Tryg forsikring
WWF Norge
YS Stat

2.3 Endringer i losloven for å legge til rette for autonom kystseilas

2.3.1 Høringsbrev

Samferdselsdepartementet har utarbeidet et forslag til endringer i losloven (2014) for å fjerne rettslige hindre for autonom kystseilas, samtidig som sjøsikkerheten ivaretas. Forslaget følger opp lovutvalgets anbefaling om å gjennomgå bestemmelsene om losordningen med sikte på å gjøre loven teknologinøytral, jf. NOU 2018: 4 kapittel 9.9.2 Videre foreslår departementet endringer i enkelte av bestemmelsene i losloven med hensikt å forbedre språket i loven. Endringene er ment å gjøre loven enklere å forstå. Det ble i tillegg foreslått endringer for å gjøre språket i losloven kjønnsnøytralt.

Departementets forslag til lovendringer vil innebære at de generelle reglene for losplikt vil gjelde også ved autonom kystseilas. Departementet foreslår å innføre en tredje måte å oppfylle losplikten på, i tillegg til de eksisterende ordningene med bruk av los eller navigator med farledsbevis. Det foreslås at ordningen utformes som et tillatelsesregime, der reder kan gis tillatelse til autonom kystseilas i et bestemt område på nærmere angitte vilkår. Den viktigste forutsetningen for å få tillatelse vil være at sikkerheten for det aktuelle fartøyet og for annen trafikk i farvannet er ivaretatt. For en nærmere redegjørelse for forslaget vises det til kapittel 8.11.2.

2.3.2 Høring

Forslag til endringer i losloven for å legge til rette for autonom kystseilas ble sendt på høring 30. april 2018, med høringsfrist 15. august 2018.

Departementet mottok 26 høringsinnspill, hvorav 19 var med merknader.

2.3.3 Høringsinstanser

Høringsbrev og høringsnotat ble sendt til følgende instanser:

Alle departementene

Alle fylkesmennene
Datatilsynet
Direktoratet for forvaltning og IKT

Finanstilsynet
Fiskeridirektoratet
Forsvarets forskningsinstitutt
Havforskningsinstituttet
Hovedredningssentralen Nord-Norge
Hovedredningssentralen Sør-Norge
Høgskolen i Sørøst-Norge
Innovasjon Norge
Kartverket
Konkurransetilsynet
Kystverket
Miljødirektoratet
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Nasjonal Sikkerhetsmyndighet
Nordisk Institutt for Sjørett
Nord universitet
Norges Forskningsråd
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Norsk Polarinstitutt
Oljedirektoratet
OsloMet
Petroleumstilsynet
Politidirektoratet
Regelrådet
Regjeringsadvokaten
Sjøfartsdirektoratet
Statens Havarikommisjon for Transport
Statens strålevern
Sysselmannen på Svalbard
Toll- og avgiftsdirektoratet
Vegdirektoratet
Universitetet i Agder
Universitetet i Bergen
Universitetet i Stavanger
Universitetet i Tromsø

Advokatforeningen
AECO
Asko
Assuranceforeningen Skuld
Bukser og Berging AS
Dampskibsexpeditørernes Forening
Det Norske Maskinistforbund
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
DNV GL
Finans Norge
Fiskebåt
Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening
Forbundet Kysten
Gard
Gjensidige Forsikring
Greenpeace Norden
Hurtigbåtenes Rederiforbund
If forsikring

ITS-Norge	Norsk Sjømannsforbund
K. G. Jebsen-senter for havrett	Norsk Sjøoffisersforbund
Kongelig Norsk Båtforbund	Norsk Skipsmeglerforbund
Kongsberg Maritime	Norwegian Hull Club
KS Bedrift Havn	Norsk Tjenestemannslag
Kystrederiene	Næringslivets hovedorganisasjon NHO
Landsorganisasjonen i Norge	Norske Maritime Leverandører
Marintek	Opplæringskontoret Maritime Fag
Maritimt Forum	Oslo Cruise Network
Maritimt Opplæringskontor Sør/Vest Norge	Oslo Yrkesbåtrederes Forening
Miljøstiftelsen Bellona	Redningsselskapet
Natur og Ungdom	Riksadvokaten
Naturvernforbundet	Rolls Royce
NHO Logistikk og Transport	SINTEF Ocean
NHO Sjøfart	Sjømannsforeningenes Landsforbund
Nordisk Skipsrederforening	Sjøassurandørernes Centralforening (Cefor)
Norges Fiskarlag	Transportbrukernes Fellesorganisasjon
Norges Kystfiskarlag	Transportøkonomisk institutt
Norges Miljøvernforbund	Tryg forsikring
Norges Rederiforbund	Virke
Norske Havner	Wilh. Wilhelmsen
Norsk Forum for Autonome Skip	WWF Norge
Norsk Industri	Yara
Norsk Losforbund	YS Stat
Norsk olje og gass	Zero
Norsk Petroleumsinstitutt	

3 Sjøtransport og havner – bakgrunn

3.1 Innledning

God mobilitet gir mennesker en enklere hverdag og muligheter til å bo der de ønsker, med tilgang til varer og tjenester, utdanning, arbeid og fritidsaktiviteter. For næringslivet er transportsystemets kvalitet avgjørende for konkurransekraft og verdiskaping.

Norge har alltid vært avhengig av sjøen og havet. Hoveddelen av befolkningen og næringsvirksomheten er lokalisert langs kysten, og sjøveien er avgjørende som ferdselsåre både for personer og gods. I tillegg har havet gitt levebrød til mange innbyggere gjennom fiskeriene. I dag er også andre havbaserte næringer, som petroleumsutvinning og havbruk, en viktig del av den maritime aktiviteten.

Internasjonal handel er viktig for norsk økonomi, og sjøtransport er den dominerende transportformen for gods inn og ut av Norge. Målt i tonn blir over 80 prosent av samlet godsmengde i utenrikshandelen fraktet på sjø. Innenriks står sjøtransporten for om lag halvparten av godstransporten.

Et velfungerende sjøtransportsystem bestående av farleder, havner og havneterminaler er svært viktig for næringsutvikling og bosetting langs kysten, for at norske bedrifter kan inngå i komplekse og globale handels- og produksjonssystemer, og for at personer skal komme seg mellom hjemsted og arbeidsplass.

Person- og godstransport på sjø er en sikker transportform, og sjøsikkerheten i norske farvann er gjennomgående høy. Farledsutbedringer og forebyggende sjøsikkerhetstiltak som navigasjonsinfrastruktur, løstjeneste og sjøtrafikksentraler, bidrar til forutsigbar og sikker seilas og redusert risiko for alvorlige hendelser. Konsekvensene av en ulykke kan imidlertid være alvorlige, med tap av menneskeliv og skader på miljø og økonomi. Den statlige beredskapen mot akutt forurensning reduserer risikoen forbundet med sjøtransporten ved å sette oss i stand til å håndtere akutte forurensningshendelser og å redusere de potensielle miljøkonsekvensene.

Den maritime aktiviteten i norske farvann er omfattende og variert. Omfanget av både gods- og

persontransport har økt over tid, og dette gjen-speiles i økning i skipstrafikken. Antallet ulykker er nært knyttet til omfanget av skipstrafikken, og en økning i skipstrafikken vil isolert sett medføre en forventning om økt ulykkesfrekvens. Den rettslige reguleringen av virkemidler som skal bidra til økt sjøsikkerhet, må derfor innrettes slik at de bidrar til å redusere den økte risikoen for ulykker og akutte utslipp som følger av økt skipstrafikk.

Omfanget av transport er nært knyttet til hvordan norsk og internasjonal økonomi utvikler seg. Befolkningsutvikling, bosettingsmønster, inntektsutvikling, produksjons- og konsummønstre og handel er sentrale drivkrefter. I årene fremover forventes det betydelig vekst i godsmengdene som fraktes med de ulike transportformene, også sjøtransport.

Sjøtransport krever lite infrastruktur og påfører samfunnet mindre ulemper i form av ulykker, utslipp, støy, arealbeslag og miljøødeleggelser enn øvrige transportformer. Havnene, som utgjør bindeleddet mellom sjøtransport og landbasert produksjon, konsum og transport, er en viktig del av den maritime infrastrukturen. Med lang kystlinje, et sjønært næringsliv og en desentralisert bosettingsstruktur har Norge mange havner og et svært variert havnetilbud.

3.2 Overordnede mål for sjøtransporten i Norge

Det overordnede og langsiktige målet med samferdselspolitikken er et transport- og kommunikasjonssystem som er sikkert, fremmer verdiskaping og bidrar til omstillingen til lavutslippssamfunnet. Det er videre ambisjon om å legge til rette for en konkurransedyktig, effektiv, sikker og miljøvennlig sjøtransport, med effektive havner og farleder, samt god beredskap mot akutt forurensning. Økt bruk av nye teknologiske løsninger innen skipsfart og stimulering til grønn vekst for norsk maritim næring, blant annet gjennom bruk av miljøvennlig drivstoff, vil være viktige bidrag til å utnytte skipsfartens konkurransefortrinn.

Skal de transport- og næringspolitiske målene nås, må ny havne- og farvannslov utformes slik at den bygger opp under næringsutvikling og vekst. Nye bestemmelser om havnedrift, farledsutforming, sjøsikkerhetstiltak og farvannsforvaltning skal bidra til lavere kostnader og økt konkurransekraft for mange ulike typer virksomheter. Regelverket skal være et godt og dynamisk verktøy som tar høyde for teknologisk utvikling. Samtidig er bærekraftig bruk og god miljøtilstand i havet en forutsetning for økt verdiskaping, og dette er følgelig lagt til grunn for utformingen av nye lovbestemmelser. En ny havne- og farvannslov skal, i samvirke med plan- og bygningsloven og annet relevant regelverk, ivareta både næringsinteresser og andre brukergruppers interesser i farvannene.

3.3 Forebyggende sjøsikkerhetstiltak

Det er etablert en omfattende maritim infrastruktur og en rekke tjenester som bidrar til forutsigbar og sikker seilas. Tiltakene bidrar til å redusere risikoen for tap av liv og andre alvorlige hendelser i form av personskade, miljøskader og/eller økonomiske tap. 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 er delt inn i kategoriene hovedled og biled. Hovedled er farleden som brukes til gjennomgående ferdsel langs kysten, og som går inn til viktige havner og havner som binder landverts og sjøverts ferdsel sammen. Biled benyttes av trafikk til og fra industristeder eller andre større utskipnings- eller importsteder. Eksempel på bileder er fergeruter i riks- eller fylkesvegsambandet, leder for rutegående passasjertransport og leder for gjennomfart med fiske- og fraktestøyer utover lokal trafikk. I og ved ledene er det etablert navigasjonsinnretninger til bruk for fartøy som benytter ledene. Det er i hoved- og biled det meste av næringstrafikken seiler.

Navigasjonsinnretninger består av fyr, fyrlykter, lanterner og faste og flytende merker. Dette er visuelle hjelpemidler for posisjonsbestemmelse og sikker navigasjon. Det finnes i dag om lag 22 000 slike innretninger langs kysten. Navigasjonsinnretningene er viktige for sjøsikkerheten, og bruken av innretningene suppleres med elektroniske kart og satellittnavigasjonssystemer.

Farledsutbedringer gir økt sikkerhet og bedre fremkommelighet for skipstrafikken i trange far-

vann, 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. Disse tiltakene reduserer sannsynligheten for kollisjoner og grunnstøtinger, og 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. Losordningen omfatter los-tjenesten, lospliktsystemet og reglene om farledsbevis. Fartøy over en viss størrelse er lospliktige ved seilas innenfor grunnlinjen, og losplikten kan etter gjeldende lov oppfylles enten ved å ta los om bord, eller ved at minst en av navigatørene har farledsbevis. Losene 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 nærmere bestemte farvann.

Sjøtrafikksentraler overvåker skipstrafikk og annen ferdsel i områder langs kysten der trafikken representerer en særskilt risiko. Sjøtrafikksentralene er lokalisert i Vardø, på Fedje, på Kvitsøy, i Brevik og i Horten, og overvåker og regulerer skipstrafikken i nærmere definerte geografiske områder. Unntaket er Vardø sjøtrafikksentral, som overvåker risikotrafikk langs hele norskekysten og i havområdene rundt Svalbard. Sjøtrafikksentralene skal avdekke hendelser og avvik fra sikker seilas, slik at sjøsikkerhets- og beredskapstiltak ved behov kan iverksettes raskt.

Elektroniske navigasjons- og meldingstjenester benyttes i kommunikasjonen mellom sjøtrafikken og myndighetene. Myndighetene formidler og distribuerer informasjon av betydning for sikker navigasjon til sjøtrafikken, og fartøy innrapporterer pliktig informasjon til myndighetene. Rapporteringen til norske myndigheter er i stor grad samordnet i én portal i det nettbaserte meldesystemet SafeSeaNet Norway. Dette reduserer den administrative oppgavebyrden for besetningen på fartøy, og frigjør tid til sikker navigasjon.

Gjennom trafikkreguleringer kan det stilles spesifikke krav og vilkår til seilas i bestemte områder for å styrke sikkerheten og fremme effektiv trafikkavvikling. Denne type regulering omfatter eksempelvis begrensninger på fartøystørrelse,

bestemmelser om bruk av farleder og farvann, og bestemmelser om hastighet.

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, gripe inn for å forhindre ulykker og gjennomføre redningsaksjoner.

3.4 Havner

3.4.1 Generelt om havner

Havnene er bindeleddet mellom sjøtransport og landtransport, og havnevirksomheten har avgjørende betydning for både produksjon, tjenesteyting og konsum i hele landet. Med lang kystlinje og sjønær og desentralisert nærings- og bosettingsstruktur har Norge mange havner og et svært variert havnetilbud. Som en illustrasjon anløp det i 2017 godsskip til over 3000 kaier langs kysten, og det ble håndtert i overkant av 210 millioner tonn gods i norske havner. Det samlede godsvolumet med skip utgjør 34 prosent av den totale godstransporten målt i tonn. Tørr- og våtbulkklaster utgjør nær 90 prosent av godsmengdene i sjøtransport, mens om lag 3 prosent av godset fraktes i containere. Annet stykk gods utgjør resten av totalvolumet som håndteres over kai i havnene.

Persontransport til sjøs, både med ferger og hurtigbåter, utgjør en relativt liten andel av den totale persontransporten innenlands, men er like fullt helt avgjørende for mange byer og samfunn langs kysten. Totalt var det 56 millioner passasjerer om bord på bilferjer og andre rutefartøy i 2017. Ferjene stod for 78 prosent av disse transportene.

3.4.2 Kommunale havner

De offentlige norske havnene eies av kommunene, enkeltvis eller i ulike samarbeidskonstellasjoner.

Ferjekaiene som inngår i riksveiene etter veglova eies som hovedregel av staten. Tilsvarende eies ferjekaiene i tilknytning til fylkesveiene som hovedregel av fylkeskommunen. Staten eier utover dette ingen havner, men eier og har forvaltningsansvar for deler av infrastrukturen i en rekke havner som betjener fiskeriene. Som del av regionreformen vil statens eksisterende eierskap

og forvaltningsansvar for infrastruktur i fiskerihavnene overføres til fylkeskommunene f.o.m. 1. januar 2020. Overføringen skal skje gjennom avtaler mellom Kystverket og fylkeskommunene.

Kommunene står i utgangspunktet fritt til å organisere havnedriften slik de finner det mest hensiktsmessig. En rekke organiseringsformer anvendes.

De fleste havner er organisert enten som del av kommunens administrasjon eller som kommunalt foretak (KF) etter kommuneloven (2018) kapittel 9, og inngår ofte i et interkommunalt samarbeid. Interkommunalt selskap er den vanligste interkommunale samarbeidsformen. Kommunale havner og interkommunale havnesamarbeid kan også ha etablert datteraksjeselskap for særskilte formål.

En konvensjonell tredeling av de kommunale havnenes virksomhet er:

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

I en rekke kommunale havner utføres mange funksjoner av private aktører. En hyppig arbeidsdeling er at den kommunale havnen overlater mesteparten av godshåndteringen til private aktører og konsentrerer seg om myndighetsoppgaver, eiendomsforvaltning og eiendomsutvikling. De private terminaloperatørene kan være en enhet av store utenlandske foretak, spedisjonsfirmaer med lokal forankring, terminaloperatører eid av redrier eller vareeiere som håndterer eget gods.

Som hovedregel eier den kommunale havnen basisinfrastrukturen, bygningsmassen og havnekraner, hvis slike finnes, mens terminaloperatøren leier seg inn og selv eier mobilt godshåndteringsutstyr. I tillegg til myndighetsoppgaver og eiendomsrelaterte oppgaver tilbyr gjerne den kommunale havnen 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.

3.4.3 Private havner og industrihavner

Private terminaler og kaianlegg dekker mange bedrifters og virksomheters egne behov for inn- og uttransport av innsatsfaktorer og ferdigprodukter. Det store antallet private kaianlegg i Norge viser at næringslivet har behov for umiddelbar tilgang til infrastruktur for maritim transport der

godsvolumene er tilstrekkelig store, og forholdene for øvrig ligger til rette for bruk av skip i logistikkjeden. Dette underbygges av tall fra Kystverket, som viser at 425 av 665 terminaler som oppfyller havnesikringskravene etter ISPS-regelverket er privateid.

Fra Stavanger til Kirkenes er det etablert elleve forsyningsbaser for petroleumsindustrien. Tjenestetilbudet ved disse basene inkluderer et bredere spekter av logistikkjenester og støttefunksjoner enn hva en normalt finner i de kommunale havnene, og basene er innrettet mot kunder i offshoremarkedet.

3.4.4 Nasjonal havnestruktur

Det er krevende å gi en nøyaktig angivelse av hvor mange av landets 275 kystkommuner som har havn og havneaktiviteter, og hva aktivitetene faktisk består av. Havnenes størrelse varierer i betydelig grad. De største havnene er organisasjoner med mange ulike terminaler og kaianlegg. De besitter store verdier, har årlig omsetning på opptil flere hundre millioner kroner og håndterer godsvolumer på flere millioner tonn. 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 beskjedne.

I de siste tiårene har det i nasjonal transportplanleggingssammenheng 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 to kategorier; havner med stamnetterminaler og øvrige havner.

Stamnetterminalene skal ha gode tilknytningsveier, og være koblet til sikre og effektive farleder. For terminaler med betydelig godsslag, og som i tillegg spiller en viktig rolle i det nasjonale transportnettverket, er det staten som har ansvaret for utbedring av farleder og tilførselsveier. Dagens stamnetterminaler fremgår av St.meld. nr. 16 (2008–2009) Nasjonal transportplan 2010–2019.

Stamnetterminalene er i hovedsak terminaler for omlasting av enhetslastet gods (containere og semitrailere) og stykkgod, der effektiv omlasting fra og til veitransport er viktig for å opprettholde konkurransedyktige, intermodale dør-til-dør-tilbud. Stamnetterminalene er i hovedsak en del av havnene i de største byene og befolkningstette områdene. I tillegg er syv olje- og gassterminaler i privat eie definert som stamnetterminal.

Staten har investert i og utbedret havneinfrastruktur for fiskeflåten en rekke steder langs kysten. En regner med at staten siden 1800-tallet og frem til i dag har anlagt moloer og kaier og utdypet havnebasseng i mer enn 750 havner. Mange av de om lag 650 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.

Gjennom Stortingets behandling av Prop. 84 S (2016–2017) Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå er det besluttet at statens eierskap og forvaltningsansvar for fiskerihavneanlegg skal overføres til de nye fylkeskommunene i 2020. Kommunene har ansvar for drift og vedlikehold av statlige kaier i fiskerihavnene. Overføringen av eierskapet til fylkeskommunene innebærer ikke endring av dette ansvaret. Endringen vil ikke få betydning for havneinfrastrukturen som allerede er i kommunalt eie.

Med unntak av forsyningsbasene for petroleumsindustrien, drives de private kaianleggene i liten grad kommersielt. Nye analyser og utredninger gjennomført av Kystverket viser på den annen side at godskaiene og anløpsmønsteret langs kysten er differensiert, fragmentert og har en geografisk spredning som ikke kommer tydelig nok frem når en kun vurderer det offentlige havnetilbudet. Dette innebærer at de private kaiene har en langt større betydning for sjøtransporten enn tidligere antatt.

Private kaianlegg er spesialisert og tilpasset brukernes behov. Private kaier er videre plassert med tanke på å minimere logistikkostnadene og redusere behovet for distribusjon med lastebil. De offentlige havnene utgjør på sin side et tilbud til mindre vareeiere som ikke har så store godsvolumer at det er regningssvarende å anlegge egen havneinfrastruktur som del av logistikkjeden. Offentlige havner må av denne grunn tilby et bredere spekter av havnetjenester, og kunne håndtere mange ulike typer av gods som ikke håndteres over private kaier.

Med ny og oppdatert kunnskap om det faktiske anløpsmønsteret langs kysten, kommer det frem at transportører, vareeiere og produsenter ofte står overfor valget om å etablere egen kai eller å benytte offentlig havn. Anløp til private kaier øker på bekostning av anløp til offentlig havn, målt i både absolutte og relative tall. Analyser viser også at de offentlige havnene antagelig er mindre viktige som knutepunkt for sjøtransport enn det som tidligere har vært lagt til grunn. Effektivisering og styrking av offentlige havner vil

dermed, i det store bildet, kunne ha begrenset betydning for hvor mye gods som fraktes på sjøen totalt sett. Velfungerende og effektive offentlige havner er likevel viktige for å opprettholde et godt infrastruktur- og tjenestetilbud til deler av transportsektoren og segmenter av godstransportmarkedet, mindre vareeiere og for frakt av passasjerer.

Samtidig som rederiene vil ønske å anløpe få havner for å redusere sine utgifter, har havnene interesse i å tiltrekke seg godset som håndteres over «nabohavnens» kaier. Vareeierne vil på sin side være tjent med å kunne velge mellom flere rederi og havner for å få ned transportkostnadene. Aktørenes faktiske adferd viser at konkurransen i dette markedet fungerer. Analyser viser videre at en desentralisert havnestruktur reduserer behovet for transport på vei.

3.5 Transport av gods og valg av transportmiddel

Godstransportpolitikken har til hensikt å utvikle de enkelte transportmidlenes fortrinn, styrke samspillet mellom dem og legge til rette for at alle transportformer blir mer effektive, sikre og miljøvennlige slik at transportkostnadene reduseres. Sjøtransport har lave infrastrukturkostnader og lave kostnader forbundet med arealbeslag, kø, støy og ulykker sammenliknet med andre transportformer. Ved høy kapasitetsutnyttelse har godstransport på sjø over lange avstander relativt lavt energiforbruk og lave utslipp.

Målrettet utvikling av infrastrukturen og tilrettelegging for bedre avvikling av transportene er viktige tiltak i denne sammenheng. Tilrettelegging for effektive terminaler og knutepunkt gjennom gode sammenkoblinger mellom vei og sjø, er også sentrale virkemidler.

Det er i tillegg gjennomført pilotforsøk med statlige tilskuddsordninger, som skal fremme sjøtransporten og styrke havnenes konkurransevne. Ut over dette finnes det flere støtteordninger rettet inn mot å gjøre skipsfarten mer miljøvennlig, eksempelvis gjennom tilskudd til miljøteknologiske løsninger og mer miljøvennlig drivstoff for skip. Det finnes også en støtteordning til bygging av miljøvennlige skip og ferger som skal bidra til utvikling og innføring av lav- og nullutslippsteknologi i innenriksfart. Videre har Enova opprettet et eget program for støtte til utbygging av landstrøm. Dette vil kunne gjøre havnene mer miljøvennlige, redusere utslippene fra havnevirk-

somhet og legge til rette for økt bruk av batterielektrisk fremdrift.

3.6 Klima og miljø

3.6.1 Innledning

Skipstrafikken påvirker miljøet gjennom blant annet utslipp til luft og sjø, støy, akutte utslipp av olje, plastforsøpling og spredning av fremmede arter. Samtidig har sjøtransport relativt lavt energiforbruk og lave utslipp ved 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 legges om, slik at en oppnår bærekraftig verdiskaping. Klimamål for 2030 og 2050 er lovfestet ved klimaloven (2017), se omtale i kapittel 5.9, og er også fastsatt i Meld. St. 41 (2016–2017) Klimastrategi for 2030. Reduserte utslipp i transportsektoren og et grønt skifte i skipsfarten er to av fem innsatsområder som særlig prioriteres i klimapolitikken, jf. blant annet Meld. St. 41 (2016–2017).

3.6.2 Klimagassutslipp

Norge har påtatt seg en betinget forpliktelse om minst 40 pst. utslippsreduksjon i 2030 sammenliknet med 1990. Ambisjonen er å halvere utslippene fra transportsektoren innen 2030 sammenliknet med 2005. Dette målet er basert på forbedringer av teknologisk modenhet i ulike deler av transportsektoren. Transportsektoren står for om lag 30 prosent av klimagassutslippene i Norge, og innenriks sjøfart og fiske sto i 2017 for om lag 19 prosent av transportsektorens klimagassutslipp.

CO₂-avgift sammen med kvoteplikt er hovedvirkemidlene som brukes i norsk klimapolitikk for å redusere klimagassutslipp. Mineralolje brukt i innenriks skipsfart ilegges CO₂-avgift, mens naturgass (LNG) og petroleumsgass (LPG) til bruk i gods- og passasjertransport i innenriks sjøfart er fritatt for CO₂-avgift. Mineralolje, LNG og LPG brukt i utenriks skipsfart er fritatt for avgift.

Flere typer miljøvennlige drivstoff er tilgjengelig for bruk i skip som alternativ til diesellojer, som i hovedsak anvendes i dag. Naturgass (LNG), biodrivstoff og batteriløsninger, herunder landstrøm og hybridisering, antas å ha størst potensial. Hydrogen vil også kunne bli aktuelt på sikt. Norge er i dag ledende i utvikling og bruk av blant

annet gassdrevne skip og batteridrevne ferjer. Tekniske tiltak, operasjonelle tiltak og drivstofftiltak kan også gi CO₂-reduksjoner fremover. Dette gir mulighet for fremtidige utslippsreduksjoner fra sektoren.

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 NO₂-utslipp. Påvirkningen fra skipsfart på lokal luftkvalitet beror på utslippsmengder, i tillegg til værforhold, topografi og plassering av havnen. Også i noen norske fjorder kan lokale utslipp være helsefarlige.

Etablering av tilbud om landstrøm i havn er et tiltak som i hovedsak reduserer lokal luftforurensning ved at skip ved landligge, kan erstatte fossilt drevne aggregater med elektrisk kraft fra strømmettet. Bruk av landstrøm vil også bidra til å redusere klimagassutslipp når flere tar dette i bruk. Landstrøm kan i tillegg bidra til betydelig reduksjon av støy fra skip i havn. Tilrettelegging for landstrøm er videre et av flere tiltak som kan bidra i overgangen til null- og lavutslippsteknologi, og Enova har støttet utbygging av landstrøm i flere havner langs norskekysten.

3.6.4 Støy

Samferdselsektoren står for en stor andel av den beregnede støyplagen i Norge. 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. Støybelastningen vil i stor grad være avhengig av nærhet til støyømfintlige områder, godstype, laste-/lossemetode og tidspunkt på døgnet. Støy fra gods-terminaler kan være skiftende og uforutsigbar, og håndtering av gods kan skape støy av impulsive karakter. Fritidsbåter kan i sommerperioden gi vedvarende støybelastning og sjenanse for bebyggelse nær sjøen.

3.6.5 Naturmangfold

Ivaretagelse av naturmangfoldet for nåværende og fremtidige generasjoner er en forutsetning for å lykkes med det grønne skiftet. Sammenliknet med andre transportformer står skipsfarten for

relativt få naturinngrep. Skipstrafikk har likevel negativ påvirkning på naturmangfoldet gjennom blant annet driftsutslipp, forsøpling, utslipp av ballastvann fra skip og ulovlige eller akutte utslipp av olje. 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 dyreliv i verneområder. Ulike former for båttrafikk kan også forstyrre sjø- og vannfugl.

For å unngå akutte utslipp av tung bunkerolje 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 marin diesel 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.

Lys fra havner kan i likhet med støy påvirke mennesker og naturmangfoldet indirekte. Eksempelvis kan adferdsmønsteret til fugl, fisk og insekter påvirkes av lys, og lysforurensning kan også gi negative helseeffekter for beboere i boligområder i nærheten av havn.

Plast i hav er et økende miljøproblem og kan få alvorlige negative konsekvenser for livet i havet.

3.7 Teknologisk utvikling

3.7.1 Innledning

Teknologisk utvikling har alltid preget sjøtransporten. Teknologiske nyvinninger innen det vi i dag vil kalle skipsdesign, fremdrift og logistikk har økt fartøyenes rekkevidde, lastekapasitet og fremkommelighet, har forbedret vår evne til å navigere presist og har styrket sikkerheten. Slike endringer har ikke bare påvirket frakten av perso-

ner og gods, men også selve samfunnsstrukturen vår.

I dag står vi midt oppe i en rask teknologisk utvikling innen sjøtransporten, og mye tyder på at den vil føre med seg omfattende endringer, også på samfunnsnivå. I årene fremover ser det ut til at to overordnede utviklingstrekk vil gjøre seg særlig gjeldende; digitalisering og ny fremdriftsteknologi med lave eller ingen klimagassutslipp.

3.7.2 Digitalisering og nye teknologier

Digitalisering er en sektorovergripende prosess som påvirker alle samfunnsområder. Digitale teknologier kan brukes både for å forenkle, effektivisere og optimalisere eksisterende forretningsmodeller, organisasjoner, produkter, tjenester og prosesser, og for å gjøre ting på helt nye måter. Det foregår nå en rask og omfattende utvikling i en rekke digitale, muliggjørende teknologier. En viktig drivkraft er produksjon av, tilgang på og utnyttelse av data. Dette har gitt grobunn for rask utvikling og modning av basisteknologier som kunstig intelligens, sammenkoblinger av systemer, sensorteknologi og stordata-analyse. Disse basisteknologiene danner grunnlag for en rekke nye systemteknologier som kan tas i bruk på ulike samfunnsområder. Eksempler på systemteknologier er autonome systemer, tingenes internett og robotisering.

I maritim sektor blir nye, digitale systemteknologier tatt i bruk i økende takt. Utviklingen går i retning av økt grad av automatisering av operasjoner på fartøyene. Fartøyene utstyres blant annet med stadig mer avanserte beslutningsstøttesystemer, og det blir mindre behov for manuell kontroll. 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.

De nye systemteknologiene tas også i bruk i havnene. Robotisering og introduksjon av autonome systemer innen godshåndtering er allerede godt i gang, og kan gi store effektiviserings- og sikkerhetsgevinster. Anvendelse av digitale teknologier som stordata-analyse, kunstig intelligens og tingenes internett gir også muligheter for mer effektiv utnyttelse av havneinfrastrukturen og bedre logistikk-løsninger for vareeierne.

3.7.3 Mulige konsekvenser for sjøtransporten

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 insentiver antas på denne bakgrunn å være den 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. I tillegg kan ønsket om reduserte utslipp av klimagasser og andre driftsutslipp også drive frem implementeringen av ny teknologi.

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. 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 typer feil.

Batterielektriske eller hydrogenelektriske 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 kan få betydning for dimensjoneringen av den statlige beredskapen mot akutt forurensning og behovet for forebyggende sjøsikkerhetstiltak.

For ikke å hindre eller forsinke innovasjon og teknologisk utvikling, er det viktig at relevante regelverk er teknologinøytrale, slik at for eksempel krav til navigasjonsinfrastruktur og sjøsikkerhetstjenester, herunder sjøtrafikk-sentraltjenesten

og lostjenesten, kan videreutvikles i tråd med brukernes behov og de mulighetene som den teknologiske utviklingen gir.

3.8 Samfunnssikkerhet og beredskap

3.8.1 Innledning

Samfunnssikkerhet defineres i samfunnssikkerhetsmeldingen (Meld. St. 10 (2016–2017)) som «samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger».

Arbeidet med samfunnssikkerhet er viktig på alle samfunnsområder. I samferdselssektoren er sikkerhetsutfordringene i dag i stor grad knyttet til klimaendringer, storulykker og terrortrusler og anslag. I tillegg blir IKT-sikkerhet stadig viktigere for å sikre et trygt og pålitelig transportsystem (Meld. St. 33 (2016–2017)).

Målene for samfunnssikkerhetsarbeidet i samferdselssektoren er å unngå store, uønskede hendelser som medfører skader på personer, miljø eller materiell, og redusere konsekvensene av slike hendelser hvis de skulle oppstå. Videre å sikre pålitelighet og fremkommelighet i transport- og kommunikasjonsnett, både i normalsituasjon og under påkjenninger. For å oppnå målene kreves det kontinuerlig innsats innen sikring (av infrastruktur, systemer og funksjoner), styring og regulering (av trafikk og annen aktivitet) og beredskapsplanlegging og håndtering av uønskede hendelser. Målene og prioriteringene setter rammer for sjøtransporten og havnesektoren, og er relevant for den rettslige reguleringen på området.

3.8.2 Kritisk infrastruktur, beredskap og sikring

Ny sikkerhetslov (2018) trådte i kraft 1. januar 2019. Formålet med sikkerhetsloven er å trygge nasjonale sikkerhetsinteresser og landets suverenitet, territorielle integritet og demokratiske styreform. I tråd med Sikkerhetslovutvalgets anbefalinger (NOU 2016: 19), 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 beredskapshavner. Disse havnene vil i en bered-

skapssituasjon være viktige støttepunkter for Forsvaret. Det påligger beredskapshavnene å ha et planverk, samt å øve jevnlig. Den maritime infrastrukturen, sjøsikkerhetstjenestene, havnene og havneterminalene kan videre ha stor betydning ved sikkerhetspolitiske kriser og krig, og er derfor 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 en har de nødvendige hjemler til å iverksette tiltak i situasjoner med en sikkerhetspolitisk krise eller krig.

Sikring av havner og havneanlegg er forankret i det såkalte ISPS-regelverket (International Ship and Port Facility Security Code), som er vedtatt av FNs sjøfartsorganisasjon IMO. ISPS-regelverket består av kapittel XI-2 i SOLAS-konvensjonen (1974) og ISPS-koden. 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.

3.8.3 IKT-sikkerhet

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.

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.

4 Internasjonal og nordisk rett

4.1 Internasjonal rett

4.1.1 Folkerettslige konvensjoner

FNs havrettskonvensjon setter de viktigste folkerettslige rammene for regulering av sjøtransport og farvann. Havrettskonvensjonen regulerer statenes rettigheter og plikter i havområdene, luftrommet over disse, havbunnen og dens undergrunn. Konvensjonen gir regler om blant annet fiske og fangst, skipsfart, oljevirkosomhet, miljøvern, vitenskapelig havforskning og teknologi-overføring, og den har regler om tvisteløsnings-systemer. Havrettskonvensjonen har regler om at kyststaten kan opprette et sjøterritorium på inntil 12 nautiske mil fra grunnlinjene, 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.¹

SOLAS-konvensjonen (1974) stiller i hovedsak krav til skipenes konstruksjon og utrustning. Den har i tillegg bestemmelser om sjøtrafikk-sentraler, 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-konvensjonen² stiller kvalifikasjonskrav for sjøfolk, og inneholder regler om opplæring, sertifikater og vakhold for sjøfolk. Konvensjonen har også regler om flaggstatenes utdanning av sjøfolk, herunder navigatører.

4.1.2 EØS-regler

4.1.2.1 Havneforordningen

Forordning (EU) 2017/352 (heretter havneforordningen) fastsetter et rammeverk for levering av havnetjenester og gir felles regler om finansiell gjennomsiktighet for havner. Havneforordningen er markert som EØS-relevant, og må inntas i norsk rett, jf. EØS-avtalen artikkel 7 (a). Dette innebærer at forordningen skal gjennomføres i norsk rett etter sin ordlyd og forutsetter en hjemmel i havne- og farvannsloven for å gi nærmere bestemmelser om havners forvaltning av virksomhet i havnene.

Havneforordningen gjelder som utgangspunkt for havner i det transeuropeiske transportnett (TEN-T).³ I Norge omfatter dette 16 havner.⁴ Den enkelte medlemsstat kan velge å gi forordningen anvendelse også for andre havner, jf. forordningens art. 1(6). Formålet med havneforordningen er 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 nærsjipsfart.

Havneforordningens betydning for havne- og farvannsloven omtales nærmere under kapittel 9.1 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.

4.1.2.2 Direktiv om utbygging av infrastruktur for alternative drivstoff

Direktiv 2014/94/EU fastsetter rammeverk for utbygging av infrastruktur for alternative drivstoff. Direktivet fastslår blant annet at det skal utarbeides en nasjonal handlingsplan hvor hvert

¹ International Maritime Organization

² Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping (1978)

³ (EU) 1315/2013, jf. artikkel 1 (4)

⁴ Moss, Oslo, Tønsberg, Larvik, Grenland, Kristiansand, Stavanger, Karmsund, Bergen, Molde, Kristiansund, Trondheim, Mo i Rana, Narvik, Hammerfest og Kirkenes.

land uttrykker det nasjonale ambisjonsnivået for utbygging av infrastruktur for alternative drivstoff, og at det fastsettes regler i tråd med de tekniske standardene i direktivet.

Direktivets artikkel 4 omfatter elektrisitetsforsyning til transport, og i henhold til Art. 4. nr. 6 skal landstrømforsyning til sjøtransport som tas i bruk eller fornyes fra og med 18. november 2017 oppfylle de tekniske spesifikasjonene i standarden IEC/ISO/IEEE 80005-1, jf. vedlegg II pkt. 1.7. Direktivets artikkel 6 gjelder naturgassforsyning til transport. Hvert land skal sikre at det settes opp et passende antall LNG-fyllestasjoner i havner, slik at sjøgående LNG-drevne fartøy kan seile på hele TEN-T-hovednettet innen 31. desember 2025.

Forslag til lov og forskrift som regulerer de tekniske kravene til infrastruktur for alternative drivstoff er sendt på høring, og planlegges fremmet i løpet av våren 2019.

Etter at de nye reglene har trådt i kraft må alle havner som vil tilby elektrisitetsforsyning til sjøtransport tilfredsstille de nye kravene.

4.1.2.3 EØS-avtalens regler om offentlig støtte

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.

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.»

EFTAs overvåkningsorgan (ESA) har de siste årene behandlet flere klagesaker fra private foretak som mener at offentlige aktører i markedet nyter godt av ulike konkurransefordeler i kraft av å være offentlige, i strid med EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Det pekes på regulatoriske fordeler som skattefritak, konkursimmunitet for staten og fordeler gitt i enkelttilfeller, som bruk av offentlige midler (krysssubsidiert) på aktiviteter en offentlig aktør driver i markedet.

Kommunale havner driver økonomisk aktivitet i et marked med private aktører og de nevnte problemstillingene er derfor aktuelle. Disse utfordringene er imidlertid ikke særegne for kommu-

nale havners økonomiske aktivitet, men er knyttet til rammeverket for kommunens aktivitet generelt. Det ble sommeren 2016 nedsatt en arbeidsgruppe som skulle komme med tiltak som kan styrke konkurransen mellom det offentlige og det private. Arbeidsgruppen leverte sin rapport «Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører» i januar 2018. Rapporten ligger til behandling.

Departementet fremmer derfor ikke særlige bestemmelser for slike generelle utfordringer i havne- og farvannsloven.

4.2 Nordisk rett

4.2.1 Sverige

4.2.1.1 Havner

I Sverige er etablering av «allmän hamn» søknadspliktig til Sjöfartsverket dersom havnen er av vesentlig betydning for den allmenne samferdselen jf. § 1 i lag (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn. Begrepet «allmän hamn» omfatter havner som er åpne for allmenn trafikk. Etter loven § 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 (2017:725) og den alminnelige selskapslovgivningen, og ikke gjennom egen sektorlovgivning for havn. 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.

4.2.1.2 Farvann

Ovennevnte lov 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). 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 «vattenverksam-

het», som omfatter rett til å oppføre anlegg og andre tiltak uavhengig av eiendomsforholdene. Sjøfartsverket har ansvaret for farledene, mens Transportstyrelsen har myndighet til å regulere og kontrollere infrastrukturen i farvannet med hensyn til sikkerhet, tilgjengelighet, miljø og helse. Tiltak som kan påvirke ferdsel på sjøen, skal planlegges i samarbeid med Transportstyrelsen og for øvrig vurderes i tråd med miljølovgivningen.

4.2.2 Danmark

4.2.2.1 Havner

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

Lov om havne er en rammelov, som i tillegg til å inneholde regler om anlegg og vedlikehold av 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, kommunal havn, kommunal selvstyrehavn, helt eller delvis kommunalt eid aksjeselskap eller som privat havn. Alle havner kan forestå drift og etablering av havneinfrastruktur, samt 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 her yte tjenester til havnens brukere på markedsvilkår. Ut over dette er en havns driftsområder og aktiviteter bestemt av havnens organisasjonsform. Jo mer konkurranseorientert organisasjonsform havnen har valgt, desto større forretningsmessig frihet har den. Eksempelvis kan kommunale havner ikke utøve havnerelatert operatørvirksomhet eller tilby hjelpetjenester til skip. Når det gjelder kommunale selvstyrehavner og helt eller delvis kommunalt eide aksjeselskapshavner, kan disse utføre havnerelatert operatørvirksomhet og skipsrelaterte hjelpetjenester. Dette 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.

Ekspertutvalget avga sin rapport i april 2018. Utvalget poengterer at de offentlig eide havnene utfører en rekke forretningsmessige aktiviteter som dels ligger innenfor og dels utenfor de offentlige oppgavene. For å redusere risikoen for kryss-subsidiering og sikre konkurranse på like vilkår, er det etter utvalgets syn nødvendig at de offentlig eide havnene organiseres som aksjeselskaper, og da to aksjeselskaper; ett for infrastruktur og ett for suprastruktur. Samhandel mellom de to selskapene skal baseres på prinsippet om armlengdes avstand. Utvalget anbefaler lempeligere regulering for mindre havner. For å styrke de private havnebrukernes rettsstilling anbefaler også utvalget at det etableres et målrettet tilsyns- og klageorgan med effektive sanksjonsbeføyelser.

4.2.2.2 Farvann

Den danske lov om sikkerhed til søs trådte i kraft 15. juni 2010. 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 overvåkingen 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.

4.2.3 Finland

4.2.3.1 Havner

Etter at lov om private allmenne havner og lov om kommunale havneordninger og trafikkavgifter ble opphevet i 2014, er det ingen særlovgivning som regulerer finske havner. Havnene drives på samme vilkår 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.

4.2.3.2 Farvann

Lag om fartygstrafikservice (2005/623) regulerer sjøtrafikksentralene, samt rapporteringsforpliktel-

ser for fartøy. Ansvar for farleder og navigasjonsinnretninger er regulert i Vattenlagen (587/2011) og Sjøtrafikklagen (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. Ansvar for sikkerhet og fremkommelighet i farvannet er lagt til Kommunikationsministeriet, 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, samt 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 losere, utsteder farledsbevis og utarbeider regelverk mv.

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

4.2.4 Island

4.2.4.1 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.

4.2.4.2 Farvann

Ansvar 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 havnegrensene 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. Også private kan etablere navigasjonsinnretning, 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.

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

5 Gjeldende rett

5.1 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 ivaretagelse 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 framkommelighet 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 område 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.

5.2 Losloven

Lov 15. august 2014 nr. 61 om losordningen (losloven) har som formål 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).

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

5.3 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.

5.4 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 blant annet 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.

5.5 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 hen-

holdsvis arbeidsmiljøloven (2005) og statsansatte-loven (2017) og losloven (2014).

5.6 Forurensningsloven

Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensning og om avfall (forurensningsloven) har til formål å verne det ytre miljø mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning. Loven skal videre bidra til avfallsreduksjon og stiller krav til avfallshåndtering. Loven forvaltes av Klima- og miljødepartementet. Samferdselsdepartementet, med Kystverket som underliggende etat, har ansvaret for statens beredskap mot akutt forurensning, og for å føre tilsyn med den ansvarlige forurenser ved akutt forurensning.

Hovedregelen etter forurensningsloven er at det er forbudt å forurense med mindre det er tillatt i lov, forskrift eller gjennom særskilt tillatelse. Forurensningsloven bygger på det anerkjente prinsippet om at forurenser skal betale. Dersom forurensning inntreffer, skal den ansvarlige sørge for begrensende og reparerende tiltak, og står ansvarlig for eventuelle kostnader forbundet med dette.

Forurensningsloven gjelder for forurensningskilder, avfall og avfallskilder som befinner seg i «riket», jf. § 3. Dette omfatter fastlands-Norge, tilhørende øyer, sjøterritoriet til territorialgrensen, samt luftterritoriet. Forurensningsloven gjelder for forurensning fra havner så langt forurensningsmyndigheten bestemmer, jf. § 5 første ledd. Loven er gjort gjeldende for havner gjennom bestemmelser i forurensningsforskriften kapittel 3 (sedimentsforurensning), kapittel 5 (støy – kartlegging, handlingsplaner og tiltaksgrenser for eksisterende virksomhet) og kapittel 7 (lokal luftkvalitet). Loven skal imidlertid forstås slik at den gjelder fullt ut for forurensende utslipp, for eksempel av sanitært avløpsvann fra et tettsted, selv om utslippet skjer til et havnebasseng, jf. Ot.prp. nr. 11 (1979–80). Krav til avfall og avfallshåndtering omfattes ikke av begrensningen i § 5 første ledd og gjelder derfor for havner. For forurensning fra det enkelte transportmiddel gjelder det som er fastsatt i eller i medhold av produktkontrollloven, skipssikkerhetsloven og havne- og farvannsloven, jf. forurensningsloven § 5 andre ledd. Forurensningslovens § 7 andre og fjerde ledd, kapittel 6 og §§ 74-77 gjelder imidlertid uavhengig begrensningen i § 5 andre ledd, dersom ikke forurensningen må anses tillatt i medhold av annen lovgivning.

Krav til beredskap mot akutt forurensning, aksjonsplikt og beredskapsplikt ved hendelser er

regulert i forurensningsloven kapittel 6. Den som driver virksomhet som kan medføre akutt forurensning har den primære beredskapsplikten, jf. §§ 40-42. Kommunen skal imidlertid sørge for nødvendig beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensning som kan inntreffe eller medføre skadevirkninger innen kommunen, og som ikke dekkes av den private beredskapsplikten, jf. § 43 første ledd. Staten skal sørge for beredskap mot større tilfeller av akutt forurensning som ikke dekkes av kommunal eller privat beredskap, jf. § 43 andre ledd. Kostnadene ved aksjonene kan kreves refundert fra ansvarlig forurenser i tråd med lovens hovedprinsipp om at forurenser skal betale.

Forurensningslovens regler om tiltaksplikt og kostnadsansvar har tilgrensende og parallelle reguleringer i havne- og farvannsloven (2009) kapittel 5 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 regulerer tilsvarende situasjoner for å ivareta fremkommelighet, ferdsel og annen bruk eller forvaltning av farvannet.

5.7 Svalbardmiljøloven

Lov 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.

Svalbardmiljøloven forbyr motorferdsel med vannscooter på Svalbard. Havne- og farvannsloven har ikke et tilsvarende, generelt forbud mot ferdsel med vannscooter langs fastlandskysten.

Sysselmannen har kompetanse i medhold av svalbardmiljøloven 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 aksjonsplicht 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 eller annet regelverk. Dette gjelder blant annet krav om maritim diesel, begrensninger av antall passasjerer om bord, ferdselsforbud i sjøområder mindre enn 500 meter fra land, forbud mot å slippe ut kloakk og gråvann, forbud mot å tømme eller etterlate avfall, forbud mot stoffer eller gjenstander som kan skade dyre- og plantelivet eller virke skjemmende, forbud mot ferdsel på sjø nær fuglereservat og fredning av havbunn mot fangst ved bunntål og skrape.

5.8 Naturmangfoldloven

Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) 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 føre-var-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.

5.9 Klimaloven

Lov 16. juni 2017 nr. 60 om klimamål (klimaloven) lovfester Norges klimamål for 2030 og 2050. Lovens formål er å fremme gjennomføringen av Norges klimamål som ledd i omstilling til et lavutslippssamfunn i 2050. Loven skal styrke åpenhet og bred demokratisk forankring av norsk klimapolitikk gjennom at Stortinget regelmessig skal få informasjon om status og fremdrift i arbeidet med Norges klimamål. Norge skal ifølge loven redusere klimagassutslippene med minst 40 prosent i 2030 sammenlignet med 1990. For 2050 er målet at Norge skal bli et lavutslippssamfunn, og målet skal være at klimagassutslippene i 2050 reduseres i størrelsesorden 80 til 95 prosent fra utslippsnivået i 1990. Ved vurderingen av måloppnåelse skal det tas hensyn til effekten av norsk deltakelse i det europeiske kvotesystemet.

5.10 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.

5.11 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 ski-

pet. Eksempler på krav som kan sikres ved sjøpanterett i skipet, er anløpsavgift til kommuner, 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.

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

5.12 Veglova

Lov 21. juni 1963 nr. 23 om vegar (veglova) regulerer de offentlige veiene i Norge og ansvaret for disse. Offentlig vei er i henhold til veglova § 1 definert som vei eller gate som er åpen for alminnelig ferdsel og som blir vedlikeholdt av staten, fylkeskommunen eller kommunen etter bestemmelsene i kapittel IV. Som vei etter loven regnes bl.a. ferjekai eller annen kai som står i umiddelbar forbindelse med vei eller gate. Veglova inneholder per i dag ingen ytterligere bestemmelser om ferjekai. I forskriftene til veglova og Statens vegvesens vegnormaler, er ferjekaier underlagt det samme tekniske regelverket som bruer og andre bærende konstruksjoner, jf. bl.a. forskrift 2.9.2014 nr. 1128 (bruforskrift for fylkesveg), forskrift 17.11.2017 nr 1900 (trafikklastforskrift for bruer m.m.) og håndbok N400 Bruprosjektering, N401 Bruforvaltning fylkesveg, R411 Bruforvaltning riksveg og R412 Bruklassifisering. For ferjeleiet på land gjelder ellers den generelle reguleringen i vegnormalene mht. utforming, skilting, oppmerking, rekkverk, vegteknologi m.v.

6 Ny lov og ny struktur

6.1 Gjeldende rett

Havne- og farvannsloven (2009) er strukturert i tolv kapitler. Kapittel 1 og 2 inneholder innledende bestemmelser og bestemmelser om forvaltningsansvar og myndighet etter loven. Farvannsreguleringen er plassert i lovens kapittel 3, 4 og 5, om henholdsvis bruk av farvann, tillatelse og krav til tiltak, og tiltak ved ulykker og andre hendelser i farvannet. Regulering av havner er plassert i kapittel 6 og 7 om henholdsvis alminnelige regler om havner og havnevirksomhet. Fellesbestemmelser om blant annet tilsyn, forvaltningsansvar og straffeansvar følger av de avsluttende kapitlene.

Lovbestemte tiltak for sikker sjøtransport i norske farvann er i hovedsak regulert i gjeldende havne- og farvannslov (2009). Blant tiltakene som loven regulerer, er sjøtrafikksentralene, navigasjonsinnretninger, meldings- og informasjonstjenester og trafikkregulering. Et annet tiltak for sikker sjøtransport i norske farvann er lostjenesten. Losordningen er i dag regulert i losloven. Loven er beskrevet nærmere i kapittel 5.2.

6.2 Høringsforslaget

Utvalgets ambisjon har vært å utforme et forslag til lov slik at den er enkel å forstå for brukerne av loven. For å oppnå dette etablerte utvalget en egen lovteknikkgruppe med særlig ansvar for å utforme en brukervennlig lovtekst. Utvalget fikk også bistand fra Språkrådet. Et resultat av dette arbeidet er at flere av bestemmelsene i utvalgets lovforslag har en annen begrepsbruk og/eller en annen språklig oppbygning enn tilsvarende bestemmelser i gjeldende lov.

Utvalget har vurdert om det er hensiktsmessig å videreføre dagens lovstruktur i ny lov. Reguleringen av havner og farvann bør ifølge utvalget være samlet i én 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 områdene. 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» bare gjelder for havner. De øvrige kapitlene i lovforslaget er felles for begge områder.

Utvalget har vurdert om losloven bør tas inn som en del av havne- og farvannsloven. 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, for eksempel fyr og merker, sjøtrafikksentraler, trafikkregulering og maritime overvåknings-systemer, 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.

Utvalget vektlegger at både havne- og farvannsloven og losloven har som et hovedformål å sikre trygg ferdsel i farvannet. Videre regulerer de to lovene i stor grad 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.

Utvalget påpeker at det var utenfor deres mandat å foreslå materielle endringer i losreguleringen. Utvalget har derfor bare foreslått språklige og lovtekniske endringer i bestemmelsene om los. Utvalget understreker at endringene i losreguleringen ikke er ment å ha materiell betydning.

6.3 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser uttrykker at de generelt er positive til forslaget til ny lov, og at forslaget fremstår som godt gjennomarbeidet. Flere påpeker at lovutkastet innebærer flere forenklinger, er skrevet i et forståelig språk og er oversiktlig og lettere å orientere seg i enn tidligere lover på området.

Det er om lag ti¹ høringsinstanser som uttaler seg om utvalgets forslag om å innlemme losloven i ny havne- og farvannslov. De fleste stiller seg positive til utvalgets forslag. Flere av disse påpeker at en samling av regulering av statens tjenester for å ivareta sikkerheten i farvannet i én lov vil gi et mer helhetlig og oversiktlig regelverk. *Kystverket* påpeker at de deler synet på at losordningen tematisk hører sammen med de andre sjøsikkerhetstiltakene, men at de ser få gevinster ved å innarbeide losloven i ny havne- og farvannslov. *Norsk Losforbund* støtter ikke forslaget, og hevder at forslaget ikke er tilstrekkelig utredet i lys av mandatets rekkevidde og utvalgets sammensetning. *Norsk Losforbund* hevder at utvalget er unyansert når de sier at begge lovene har som formål å sikre trygg ferdsel i farvannet. Brukerne av losloven og havne- og farvannsloven er ifølge *Norsk Losforbund* ikke sammenfallende, ettersom førstnevnte har et videre nedslagsfelt. Det er av enkelte høringsinstanser også påpekt at gjeldende lovs formål om Forsvarets oppgaver og krav om tilstrekkelig farvannskompetanse ved navigering og manøvrering langs kysten, bør videreføres i ny lov.

6.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til de lovtekniske grepene som utvalget har gjort for å utforme en lov

¹ Kystverket, Sjøfartsdirektoratet (KLD), Cefor, KS, Maritime Bergen, Norges Rederiforbund (Color Line, NHO Sjøfart), Norsk Losforbund, Sjømat Norge, Nordland Fylkesting (Narvik K og H), Harstad Havn KF

som er enkel å forstå for de som skal lese og bruke loven. Loven foreslås derfor strukturert slik at det kommer tydeligere frem hvilke bestemmelser som gjelder bare for farvannsforvaltningen, hvilke som bare gjelder for havnevirksomheten, og hvilke bestemmelser som er felles. Departementet har, tilsvarende som utvalget, fått bistand fra Språkrådet for gjennomgang av lovtekst. Samarbeidet med Språkrådet har resultert i at flere av bestemmelsene i forslaget til ny lov har en annen begrepsbruk eller en annen språklig oppbygning enn tilsvarende bestemmelser i gjeldende lov.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om å innlemme losloven i ny havne- og farvannslov. Det vil etter departementets syn være hensiktsmessig å samle lovregulerte tiltak for sikker sjøtransport i norske farvann i én lov.

Departementet vurderer at formålet med de to lovene er samsvarende, og deler ikke *Norsk Losforbunds* syn på at det er unyansert å hevde at begge lovene har som formål å sikre trygg ferdsel i farvannet. At havne- og farvannsloven også skal tjene andre formål enn det losloven (2014) gjør, vil ikke medføre at losreguleringen vil tolkes eller anvendes annerledes enn om losloven fortsatt var regulert i en egen lov.

Departementet mener at en samling av de to lovene til én lov kan innebære at sjøsikkerhetstiltakene i større grad ses i sammenheng. Dette vil gjøre det enklere å holde tilstrekkelig oversikt over regelverket og innebærer således en forenkling. En innlemmelse av losloven i havne- og farvannsloven vil etter departementets syn ikke påvirke losordningens viktige rolle som virkemiddel for å oppnå trygg ferdsel til sjøs. Innlemmelsen av losloven er et lovteknisk grep uten materielle virkninger og vil ikke innebære endringer i hvordan losreguleringen tolkes. Departementets syn er at utvalgets vurderinger og høringen av forslaget gir et tilstrekkelig grunnlag for å kunne beslutte et slikt lovteknisk grep.

7 Lovens formål, virkeområde og definisjoner

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 havnevirkosomhet 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

Losloven (2014) 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 5.2 og i 8.11.

7.1.2 Høringsforslaget

Utvalget mener at gjeldende formålsbestemmelse er svært vidt formulert, og at ny formålsbestemmelse 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 uttaler at de særlig vil 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. Utvalget mener at tilrettelegging for økt transport på sjø bør fremheves som et selvstendig mål med

loven. Videre uttaler utvalget at havne- og farvannsreguleringen også skal 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.

Utvalget mener at fremhevelsen av hensynet til miljø i gjeldende formålsbestemmelse er uklar og svak. Utvalget mener at miljøhensyn uttrykkelig bør angis som et formål både for lovens havne- og farvannsdeler.

Med henvisning til den særskilte fremhevelsen av hensynet til fiskeriene i gjeldende formålsbestemmelse, uttaler utvalget at fremheving av enkelte næringer kan 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.

Videre foreslår utvalget at flere av de øvrige hensyn som nevnes i gjeldende formålsbestemmelse bør utelates i ny bestemmelse. Bakgrunnen er utvalgets ønske om å forenkle og konsentrere bestemmelsen om å fremme sjøtransport som transportform, som er hovedformålet med 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. Utvalget viser til en uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling 24. april 2015, hvor det uttales 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 punktum. 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 friluftssinteresser på land. Også i denne sammenheng vurderte lovavdelingen at virkninger på landsiden kan tillegges vekt ved offentlig myndighetsutøvelse etter gjel-

dende havne- og farvannslov. 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. Utvalget vurderer at forslaget til ny lov 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. Utvalget presiserer at det ikke er ment som en materiell endring av losordningen at hensynet til Forsvaret ikke nevnes eksplisitt i formålsbestemmelsen.

7.1.3 Høringsinstansenes syn

Forslaget til ny formålsbestemmelse får generell tilslutning fra flere høringsinstanser, og flere uttaler at det er positivt at forslaget til ny lov har som formål å fremme sjøtransport som transportform og legge til rette for effektiv, sikker og miljøvennlig drift av havn og bruk av farvann. *Norges Rederiforbund* peker på at havnene er viktige knutepunkt i en logistikkjede og at det er positivt at formålsparagrafen ivaretar sjøtransporten som transportform. *Norske Havner* trekker frem at formålsparagrafen er kort og presis, og at det å fremme sjøtransportens konkurranseevne er et overordnet mål i samferdselspolitikken. *Kystrederiene* mener at havnene med forslaget gis et klart samfunnsoppdrag, og viser til at dette vil sikre formålet for havnedriften og forplikte eiere og aktører. *KS Bedrift Havn* støtter forslaget til ny formålsparagraf, men ber om at verdiskapingsbegrepet innarbeides på en hensiktsmessig måte.

ORKidé Nordmøre regionråd, Averøy kommune og *Halsa kommune* mener at formålet om å fremme sjøtransporten tilsynelatende er god, men noe mangelfull. Disse høringsinstansene mener at helhetlige samfunnsmessige hensyn har kommet noe i skyggen av hva som fremmer sjøtransportens konkurranseevne.

Kystverket mener at forebyggende sjøsikkerhet er et viktig aspekt ved loven, og at dette fortjener en tydeligere plass i formålsbestemmelsen. *Kystverket* viser til at formuleringen «legge til rette for [...] sikker [...] bruk av farvann» ikke er like tydelig som det mer innarbeidede begrepet legge til rette for «trygg ferdsel».

Flere høringsinstanser er positive til at miljøhensyn uttrykkelig foreslås angitt som et formål med loven, blant andre *Klima- og miljødepartementet*. *Fylkesmannen i Rogaland* viser til dagens formålsbestemmelse, og påpeker at ny bestem-

melse bør bidra til bred samfunnsnytte for å kunne hente støtte i formålsparagrafen, dersom ulike miljøhensyn er motstridende. *Forbundet KYSTEN* setter pris på at miljøaspektet er kommet inn i lovforslaget, men mener at nye miljøkrav må gi unntak for den fredede og vernede flåten, som utgjør en liten gruppe fartøyer og som ikke innebærer noen miljøtrussel.

Kystverket viser til at begrepet «ferdsel» favner om flere brukergrupper enn dem man forbinder med uttrykket «sjøtransport som transportform», for eksempel fiske, fritidsbåttrafikk og turisme. *Kystverket* mener at ny lov bør videreføre dagens rettstilstand hvor loven er et redskap for å avveie ulike brukerinteresser i kystsonen. *Bergen kommune* mener at utvalget har gått for langt i å innskrenke formålsbestemmelsen, og at det må komme tydelig frem at loven skal være et virkemiddel for å balansere ulike interesser i kyst- og havneområder. *Bergen kommune* stiller spørsmål ved om innskrenkingen er ment å gi mindre rom for å vektlegge negative konsekvenser på landsiden. Dette vil ifølge *Bergen kommune* ikke være tilstrekkelig for å ta høyde for fremtidige miljøutfordringer, satsing på bærekraftig turisme og behovene i andre næringer enn sjøtransporten.

Samtlige høringsinstansene som representerer friluftsinnteresser påpeker at ivaretagelse av sikkerhet og trivsel for brukere av fritidsfartøyer og myke trafikanter på sjøen bør fremheves i lovens formålsparagraf. *Naturvernforbundet m.fl.* mener at forslaget til formålsparagraf er konkret og lett forståelig og at det er positivt at hensynet til miljø er tatt inn i loven. *Naturvernforbundet m.fl.* viser til utviklingen av fritidsbåtbruken, og mener at trafikkbildet nå er mer komplisert enn tidligere. Ifølge *Naturvernforbundet m.fl.* er brukere av fritidsbåter, herunder kanoer og kajaker den største brukergruppen på sjøen. Det vises også til påvirkning på naturmangfoldet, herunder konsekvenser for sjøfugl. *Naturvernforbundet m.fl.* foreslår at det i formålsbestemmelsen skal stå at «[I]oven [også skal] fremme sikkerhet og trivsel for brukere av fritidsfartøyer og andre brukere av havn og farvann, samt sikre hensynet til miljøverdiene langs kysten». *Forbundet KYSTEN* og *Friluftsrådenes Landsforbund* har tilsvarende forslag.

Fiskeridirektoratet påpeker at hensynet til akvakultur og fiskeri ikke fremheves i den foreslåtte lovteksten. *Fiskeridirektoratet* er klar over at slike moment kan falle bort ved modernisering av loven, men understreker at disse næringene ikke bør bli skadelidende. *Norges Fiskarlag* og *Fiskarlaget Nord* er uenige i at den eksplisitte henvisningen til fiskerinæringen tas ut. *Norges Fiskarlag*

mener at dersom fiskerinæringens betydning ikke fremheves, kan dette oppfattes som om fiskerinæringen skal ha mindre betydning ved praktisering av loven.

Forsvarsdepartementet og underliggende etater, *Kystverket* og *Losforbundet* mener at forsvarets rolle bør fremgå av formålet. Disse høringsinstansene påpeker også at denne delen av loslovens formålsbestemmelse er falt ut. *Forsvarsdepartementet* ber om at formålsbestemmelsen suppleres med følgende setning «Loven skal sikre nasjonale forsvars- og beredskapsinteresser». *Kystverket* hevder også at når loslovens formålsbestemmelse ikke videreføres, så mister man for øvrig en felles beskrivelse av formålet med disse sjøsikkerhetsiltakene. Dette retter seg særlig mot å sikre tilstrekkelig farvannskompetanse ved navigering og manøvrering på kysten.

7.1.4 Departementets vurdering

Departementet deler utvalgets syn om at ett av lovens hovedformål bør være å fremme sjøtransport som transportform. Dette formålet er gjennomgående i hele loven, og gjelder både for havne- og for farvannsreguleringen.

I Nasjonal transportplan 2018–2029 er det satt tre hovedmål for transportpolitikken om bedre fremkommelighet for personer og gods i hele landet, redusere transportulykkene og redusere klimagassutslippene og andre negative miljøkonsekvenser. Sjøtransporten har en betydelig rolle som transportform både for personer og gods. Departementet mener at lovens formål bør støtte opp under målene for transportpolitikken.

Norge er avhengig av et sterkt, mangfoldig og konkurransedyktig næringsliv. Reduserte transportkostnader kan gi økt konkurransevne for næringslivet, og er viktig for et velfungerende arbeidsmarked over hele landet.

Mye av næringslivet er lokalisert langs og i nærheten av kysten. Disse virksomhetene er avhengig av sjøtransport, og systemet av farleder, havner og havneterminaler er en viktig del av det norske transportsystemet for både personer og gods. Samtidig som næringslivet har behov for sikker og effektiv sjøtransport, har bl.a. marine næringer, energibedrifter og olje- og gassvirksomheten konkurrerende behov for tilgang på areal i sjøen for å kunne utvikle seg. Ny havne- og farvannslov må utformes slik at den bygger opp under næringsutvikling og vekst. Bestemmelser om havnedrift, farledsutforming, teknologinøytrale sjøsikkerhetsiltak og farvannsforvaltning må bidra til lavere kostnader og økt konkurranse-

kraft for mange ulike typer virksomheter. Videre er bærekraftig bruk og god miljøtilstand i havet en forutsetning for økt verdiskaping, og må ligge til grunn for ny lov.

Som utvalget foreslår, mener departementet at loven skal legge til rette for effektiv, sikker og miljøvennlig drift av havn og bruk av farvann. Loven bør utformes slik at den bidrar til å nå både transport- og næringspolitiske målsettinger, og samtidig innrettes slik at transportsektorens sektoransvar for klima og miljø blir oppfylt. Loven må derfor favne videre enn å ensidig vektlegge sjøtransport- og havnenæringen. Slik kan den, som sektorlov i samvirke med annet regelverk, ivareta flere næringsinteresser og brukergrupper av farvannet.

Begrepene «effektiv, sikker og miljøvennlig» er ment å være dekkende for formålet med både havne- og farvannsreguleringen. For havnereguleringen vil «effektiv og sikker» være en videreføring av begrepene i gjeldende lov. For farvannsreguleringen vil disse begrepene særlig dekke det som i gjeldende lov benevnes som «god fremkommelighet» og «trygg ferdsel».

Kystverket mener at forebyggende sjøsikkerhet fortjener en tydeligere plass i formålsbestemmelsen. Departementet mener imidlertid at formuleringen «sikker [...] bruk av farvann» dekker dette. Bruken av ordet «sikker» skal forstås vidt, og dekker blant annet sikkerhet i godshåndtering og andre arbeidsoperasjoner, sikkerhet mot terrorhandlinger, og sjøsikkerhet. For å oppnå en presis og tilgjengelig formålsbestemmelse, foreslås det å bruke ett ord som omfatter alle disse aspektene, heller enn å måtte dele opp formålsbestemmelsen i flere ledd som i dag. At loven skal legge til rette for sikker bruk av farvann innebærer således at hensynet til forebyggende sjøsikkerhet er trukket frem som et av hovedformålene med loven.

Departementet registrerer at flere høringsinstanser mener at loven bør ivareta også andre hensyn enn de som fremgår av forslaget til lovutvalget. Flere av høringsinnspillene gjelder ulike brukerinteresser i kystnære områder. Blant annet har det i høringen kommet innspill om at loven bør ivareta hensyn til rekreasjons- og friluftsinnteresser, hensynet til fartøyvern og til fiskerinæringen og andre næringsinteresser, og at loven generelt bør ivareta hensynet til ulike brukergrupper. Samtidig skal loven ifølge flere høringsinstanser ivareta hensynet til miljø og til forsvars- og beredskapsinteresser.

Departementet mener at disse innspillene gjenspeiler at konkurransen om sjøarealer har økt

de siste årene. Mange har interesser i å benytte kystsonen til rekreasjon, bruk av fritidsfartøy som for eksempel vannscooter, fremføring av energi, kabler for kommunikasjon og flere andre typer næringsvirksomhet som blant annet oppdrett, turisme og fiske. Ny havne- og farvannslov bør etter departementets syn fange opp denne arealkonflikten. Utgangspunktet er fri ferdsel på sjøen. Samtidig mener departementet at loven bør innrettes slik at den, som en sektorlov i samvirke med plan- og bygningsloven og annen relevant lovgivning, kan brukes som et virkemiddel for å avveie ulike brukerinteresser i kystsonen.

Til Kystverkets merknad om at begrepet «ferdsel» favner om flere brukergrupper enn «sjøtransport som transportform», som for eksempel fiske, fritidsbåttrafikk og turisme, viser departementet til at ordlyden «bruk av farvann» er ment å favne ulike brukerinteresser. I så måte er ny lov også ment å ivareta sikkerhet og trivsel for brukere av havn og farvann, jf. friluftsansjones høringsinnspill. Det samme gjelder hensynet til fiskeriene, jf. merknader fra Fiskeridirektoratet, Norges Fiskarlag og Fiskarlaget Nord. Departementet er enig med utvalget i at fremheving av enkelte næringer i formålsbestemmelsen kan gjøre loven mindre egnet til å ivareta også andre viktige næringsinteresser. Den særskilte fremhevelsen av fiskerinæringen i dagens bestemmelse bør derfor ikke videreføres, uten at dette er ment å si noe om betydningen av fiskerinæringen.

Helhetlige samfunnsmessige hensyn har, ifølge ORKidé Nordmøre regionråd, Averøy kommune og Halså kommune, kommet noe i skyggen av hva som vurderes å fremme sjøtransportens konkurransevne. Når det gjelder utformingen av formålsbestemmelsen, deler imidlertid departementet utvalgets syn om at denne bør spisses mot det som er hovedformålene med loven. En særskilt presisering av at loven skal fremme helhetlige samfunnsmessige hensyn, vil etter departementets syn gi lite konkret veiledning om hva som er hovedmålene med loven.

Departementet mener at hensynet til miljø må fremgå særskilt i ny formålsbestemmelse. De siste årene har oppmerksomhet om betydningen av miljøhensyn økt, og dette reflekteres også i lovgivningen. Naturmangfoldloven innebærer blant annet krav om at sektorovergrepene prinsippene om bærekraftig bruk skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, se kapittel 5.8. Departementet ønsker å tydeliggjøre koblingen til de sektorovergrepene bestemmelsene i naturmangfoldloven. Ny lov bør etter departementets syn utformes slik at den fungerer

som et virkemiddel der relevante klima- og miljøhensyn kan ivaretas.

Rettslig sett er en formålsbestemmelse ikke en selvstendig pliktregel, men den har betydning for tolkningen av de plikt- og kompetansereglene som loven ellers inneholder. Den rettslige betydningen av at «miljø» tas inn i formålsbestemmelsen, vil være at hensynet vil være relevant for hva som kan reguleres i medhold av loven og som tolkningsmoment. For tilfeller hvor det etter gjeldende regelverk kan være tvil om miljø kan få avgjørende betydning i en sak, vil dette nå være presisert i lovens formålsbestemmelse.

Til Forbundet KYSTENS merknad om at nye miljøkrav må gi unntak for den fredede og vernede flåten, vil departementet bemerke at miljøkrav rettet mot skip reguleres av skipssikkerhetsloven.

Departementet deler utvalgets syn på at loven skal gi rom for å vektlegge negative konsekvenser på landsiden. Som eksempel vises det til forslaget om at kommunen får adgang til å midlertidig begrense fartøyers opphold i havn, av hensyn til lokal luftforurensning, se kapittel 8.7. Et annet eksempel er regulering av bruk av fritidsfartøy av hensyn til støyproblematikk, som i hovedsak er en virkning som utspilles på land, se kapittel 8.4.4.

Det foreslås at et av formålene med loven skal være å legge til rette for konkurransedyktig næringsliv, herunder turisme. Det antas at Bergen kommunes merknad har sin bakgrunn i et ønske om å kunne nekte cruiseskip adgang til havn. I denne sammenheng vises det til omtalen av rekkevidden av mottaksplikten, jf. kapittel 9.3.

Departementet er enig med høringsinstansene som har uttalt at ivaretagelse av nasjonale forsvars- og beredskapsinteresser bør fremgå av formålet. Bakgrunnen for dette er at det sikkerhetspolitiske klimaet har endret seg de senere årene, og at maritim infrastruktur og tjenester og havner har en svært viktig rolle i totalforsvaret. Havnenes betydning for mottak av allierte og understøttelse av operasjoner i krise og væpnet konflikt fremheves blant annet i Langtidsplan for forsvarssektoren (Prop. 151 S (2015–2016)). Departementet mener derfor at det vil være riktig og hensiktsmessig at hensynet til forsvars- og beredskapsinteresser fremgår av formålsbestemmelsen.

Kystverket påpeker at losreguleringens formål om å sikre tilstrekkelig farvannskompetanse ved navigering og manøvrering på kysten, er falt ut av formålsbestemmelsen. Til dette vil departementet bemerke at losordningen er et sjøsikkerhetstiltak på linje med andre sjøsikkerhetstiltak som regule-

res i havne- og farvannsloven. Losens rolle i målet om å oppnå sjøsikkerhet fremgår av de enkelte bestemmelsene om los. At losloven inngår i ny havne- og farvannslov medfører i seg selv ikke materielle endringer, se kapittel 6. Fortsatt skal losordningen bidra til å redusere risikoen for uønskede hendelser ved å sikre farvannskompetansen ved navigering og manøvrering. Som i dag vil det være et mål med losordningen å hindre tap av menneskeliv eller skade på person, skade på miljø eller materiell skade, og det er fortsatt et mål om å sikre en effektiv lostjeneste.

7.2 Virkeområde

7.2.1 Gjeldende rett

7.2.1.1 Havne- og farvannsloven

Virkeområdet for havne- og farvannsloven (2009) fremgår 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 avgrensner 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).

I gjeldende lov § 3 fremgår det at loven gjelder med de begrensningene som er anerkjent i folkeretten eller følger av overenskomst med fremmed stat.

Etter gjeldende havne- og farvannslov § 8 andre ledd kan Kongen bestemme at myndighet etter loven overføres til statlig myndighet når landet er i krig, eller krig truer, eller landets 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 er beskrevet, jf. Ot.prp. nr. 75 (2007–2008). Loven gir derfor hjemmel til å overføre myndighet etter loven til det statlige organ som finnes formålstjenlig.

7.2.1.2 Losloven

Loslovens (2014) virkeområde fremgår av losloven § 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 det, jf. andre ledd. Videre inneholder bestemmelsen hjemmel for Kongen til å bestemme at loven skal gjelde for Svalbard og Jan Mayen og til å gi unntak fra loven og fastsette særlige regler som de stedlige forholdene tilsier, jf. tredje ledd. Slik forskrift er fastsatt ved forskrift om lostjenesten på Svalbard (2012).

Kongen er i siste ledd gitt hjemmel til å 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 losloven (2014), men sammenhengten tilsier at det må foreligge en

skjerpet sikkerhetspolitisk situasjon som nødvendigjør en forhøyet beredskap, der bruk av losplikt vil være et hensiktsmessig tiltak. Dette understrekes av formuleringen i losloven (2014) § 1 om at loven skal medvirke til at Forsvaret skal kunne løse sine oppgaver. En naturlig språklig forståelse av «beredskap» tilsier at det ikke nødvendigvis må foreligge en sikkerhetspolitisk krise, men at det også kan være oppaktet til en slik.

7.2.2 Høringsforslaget

Etter utvalgets vurdering er kjerneområdet for havne- og farvannsreguleringen sjøterritoriet, i tillegg til kystnære områder, som for eksempel havneområder på land.

Som etter gjeldende lov, mener utvalget at ny havne- og farvannslov ikke uten videre bør få anvendelse for alle elver og innsjøer. Bakgrunnen for dette er at hensynene som loven skal ivareta, ikke i like stor grad gjør seg gjeldende i alle elver og innsjøer. Utvalget viser til at det er 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 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. Ifølge utvalget må det i disse tilfeller gjøres en vurdering av behovet for reguleringer, herunder om forholdet heller bør reguleres av 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 bør være 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 harmo-

niserer med definisjonene av territorialfarvann i territorialfarvannsloven (2003) § 1. At begrepet «sjøterritoriet» brukes i stedet for «territorialfarvannet», vil ifølge utvalget ikke ha materielle konsekvenser.

Loslovens geografiske virkeområde tilsvarer, med noen språklige endringer, havne- og farvannslovens virkeområde. Det geografiske området for losplikten er regulert i forskrift. På denne bakgrunn vurderer utvalget at losreguleringen kan ha det samme virkeområdet som forslaget til virkeområdebestemmelse i ny havne- og farvannslov.

Havne- og farvannslovutvalget peker i sin utredning på at den maritime infrastrukturen, sjøsikkerhetstjenestene, havnene og havneterminalene kan ha stor betydning ved sikkerhetspolitiske kriser og i krig, og derfor er viktige elementer i norsk forsvarsplanlegging. Utvalget viser til at den maritime infrastrukturen og sjøsikkerhetstjenestene vil kunne bidra til å hindre fiendtlig aktivitet i våre farvann, og at ved sikkerhetspolitisk krise og i krig vil også Forsvarets kontroll med skipsfarten gjennom losplikten være viktig. Videre viser utvalget til at havnene er vesentlig infrastruktur for alliert støtte og for å understøtte transport for forsvarsformål. Utvalget vurderer derfor at det er viktig at det øves og forberedes i fredstid, samt at man har de nødvendige hjemler til å iverksette nødvendige tiltak i sikkerhetspolitisk krise og i krig.

Utvalget viser til at 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 beredskapsloven (1950) og rekvisisjonsloven (1951). Utvalget peker imidlertid på at disse lovene er generelle, og at det kan være vanskelig å fastslå om akkurat behovet innenfor havne- og farvannsloven er tilstrekkelig ivaretatt. I tillegg peker utvalget på at det i sektorloven er viktig å synliggjøre den betydning og det ansvar som havnene har i en sikkerhetspolitisk sammenheng. 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, mener utvalget derfor at havnenes bistand til Forsvaret og beredskap ved sikkerhetspolitisk krise og krig, bør reguleres i sektorloven.

Utvalget vurderer det derfor 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 gjeldende havne- og farvannslov åpner for. Utvalget

foreslår å innarbeide losloven (2014) i ny havne- og farvannslov, og anser det som hensiktsmessig å videreføre den videste av hjemlene og la den gjelde for loven generelt. Utvalget vurderer derfor at det ikke er behov for å videreføre gjeldende havne- og farvannslov § 8 andre ledd, da tiltak som i dag kan iverksettes med hjemmel i gjeldende havne- og farvannslov § 8, vil kunne iverksettes i medhold av ny bestemmelse. 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 vurdering er det regjeringen som bør beslutte de nødvendige endringer i loven, og utvalget foreslår derfor i høringsutkastet § 2 syvende ledd at myndigheten legges til Kongen i statsråd.

7.2.3 Høringsinstansenes syn

Kystverket fraråder at det geografiske virkeområdet for ny lov begrenses slik at lovens anvendelse på elver og innsjøer alltid vil være avhengig av særskilt forskriftsfastsettelse. Etter Kystverkets oppfatning er det et stort antall elver og innsjøer i Norge som er farbare fra sjøen med mindre fartøy enn de som er lospliktige. For flere av disse er det ifølge Kystverket konkrete reguleringsbehov. Som eksempel viser Kystverket til krav om tillatelse for tiltak som kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten i farvannet. Etter gjeldende lov kreves det tillatelse for slike tiltak også når disse aktualiseres i elver og innsjøer som er farbare med fartøy fra sjøen. Kystverket vurderer at disse farvannene også bør omfattes av lovens formål.

Kystverket bemerker videre at det ikke har erfart særlige utfordringer eller tvilstilfeller knyttet til hva som skal anses som «farbar med fartøy fra sjøen». Kystverket antar at utvalgets forslag vil skape større og mer krevende utfordringer ved nødvendige grensedragninger mellom sjø og elv/vassdrag. Kystverket mener at loven uten videre bør komme til anvendelse på elver og innsjøer som er farbare for fartøy fra sjøen. Videre presiserer Kystverket at det fortsatt vil være behov for å kunne regulere noen forhold i elver og innsjøer som ikke er farbare med fartøy fra sjøen, jf. gjeldende lov § 2 første ledd tredje punktum.

Sysselmannen på Svalbard slutter seg til forslaget om å videreføre lovens anvendelse på Svalbard. Sysselmannen presiserer at det er viktig å legge opp til en egen prosess når det gjelder

anvendelsen for Svalbard, der den nye loven gjennomgås for å tilpasse både denne og tilhørende forskrifter til stedlige forhold.

Forsvarsdepartementet påpeker at det i dagens trusselbilde kan være uklare grenser mellom fred, krise og krig. Det ønsker derfor at bestemmelsen utformes slik at Kongen i statsråd også kan benytte bestemmelsen når krig eller krise truer. Dette gir Regjeringen et noe større handlingsrom enn om det skulle være vedtatt «beredskap», som trolig må forstås som mobilisering/full styrkeoppbygging, før endringer i loven kan gjennomføres. Forsvarsdepartementet foreslår en ny formulering, med samme terskel for når bestemmelsen kommer til anvendelse som angitt i beredskapsloven (1950).

Videre mener Forsvarsdepartementet at det må fremgå av lovhjemmelen at regjeringen allerede i fredstid kan gi en forskrift om de endringer i loven som er aktuelle å foreta ved krise og i krig eller når krise eller krig truer. Rettighetene og pliktene etter en slik forskrift aktiveres først når lovens vilkår er oppfylt og Kongen i statsråd fatter vedtak om dette. En slik regulering vil, etter Forsvarsdepartementets vurdering, skape forutberegnelighet for aktørene og gi pliktsubjektene anledning til å planlegge og forberede tiltak som vil kunne bli iverksatt. Forsvarsdepartementet mener videre at hjemmelen bør gi mulighet til å gi pålegg om nødvendig forberedende tiltak i fredstid. Kun på denne måten vil krigsbestemmelsene faktisk kunne være effektive når Kongen i statsråd beslutter den iverksatt. Forsvarsdepartementet anbefaler at ny § 2 syvende ledd endres til

«Kongen i statsråd kan når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, fastsette de endringer i loven som er nødvendige. Kongen i statsråd kan på forhånd fastsette forskrift om lovens anvendelse og innhold når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. Forskriften kan også gi bestemmelser om forberedelser og tiltak som skal foretas i fredstid.»

Kystverket stiller spørsmål ved om hjemmelen i høringsutkastet § 2 syvende ledd om at Kongen i statsråd, ved beredskap og i krig, kan fastsette de endringer i loven som er nødvendige, bør stå i bestemmelsen om lovens virkeområde. Til det materielle innholdet påpeker *Kystverket* mange av de samme forhold som er påpekt av Forsvarsdepartementet, bl.a. at ordlyden begrenser dens anvendelse til situasjoner når det er erklært

beredskap eller krig og at den ikke inneholder forskriftshjemmel. *Kystverket* mener videre at for å sikre at det utarbeides planverk og øves i fredstid, bør konkrete beredskapshjemler framgå i egne bestemmelser der det er relevant. *Kystverket* anbefaler likevel at bestemmelsen blir stående «som en sikkerhetsventil».

7.2.4 Departementets vurdering

Departementet er enig i de språklige forbedringene som utvalget har foreslått i virkeområdebestemmelsen. Imidlertid deler departementet *Kystverkets* syn om at loven bør gjelde for elver og innsjøer som er farbare med fartøy fra sjøen, uten at det kreves en særskilt forskrift om dette. Avgjørende for departementets vurdering har vært *Kystverkets* beskrivelse av behovet for regulering i elver og innsjøer som er farbare for fartøy fra sjøen, og at for eksempel de generelle reglene om forbud mot å volde fare eller ulempe i farvann bør gjelde for alle slike elver og innsjøer. Videre vektlegger departementet *Kystverkets* uttalelse om at det ikke har erfart at dagens virkeområdebestemmelse har medført utfordringer eller tvilstilfeller knyttet til dette. Departementet mener på denne bakgrunn at loven bør gjelde for elver og innsjøer som er farbare med fartøy fra sjøen, uten at det kreves forskrift for hver enkelt elv eller innsjø. Samtidig mener departementet at det er behov for å kunne fastsette en annen anvendelse for loven for elver og innsjøer, herunder at loven skal gjelde for elver og innsjøer som ikke er farbare med fartøy fra sjøen.

Gjeldende loslov gjelder bare i elver og innsjøer så langt departementet bestemmer. Losloven er gjort gjeldende for Skienselva, Glomma og Vesterelva, jf. lospliktforskriften (2014) § 1. Når losloven innarbeides i ny havne- og farvannslov, vil losloven gjelde i elver og innsjøer, uavhengig av at det fastsettes forskrift om dette. Således vil innlemmelsen av losloven i havne- og farvannsloven innebære en utvidelse av virkeområdet for losbestemmelsene. Ut over Skienselva, Glomma og Vesterelva, er det imidlertid i dag ingen elver eller innsjøer hvor det faktisk seiler fartøy som er av en slik størrelse at de er lospliktige.

Departementet viser til Forsvarsdepartementets vurderinger om at havner, havneanlegg og farleder utgjør et avgjørende element i norsk forsvarsplanlegging. Ved kriser og i krig vil Norge være avhengig av forsterkninger fra allierte. Norges lange kystlinje, topografi samt volumet på den forsterkning som skal mottas, gjør det

påkrevd at sentrale norske havner i alle landsdeler er tilgjengelig, forberedt og øvet for mottak av allierte forsterkninger til Norge. Departementet slutter seg til vurderingen om at havnene og farvannenes store betydning for forsvaret av Norge tilsier at havne- og farvannsloven bør inneholde bindende bestemmelser som sikrer at denne rollen ivaretas. Departementet er videre enig med Forsvarsdepartementet om at hjemler i beredskapslovgivning må være tilstrekkelig åpne og fleksible for å favne et vidt spekter av mulige konfliktscenarier i dag og fremtiden. Videre bør de viktigste tiltakene fremgå av loven. Det sikrer hjemmelsgrunnlag, samt at det fremmer forutberegnelighet for aktørene. Det vil også styrke totalforsvaret fordi aktørene da har klarhet i hvilke tiltak som er aktuelle, og kan planlegge og forberede disse i fredstid.

Når det gjelder lovutvalgets forslag om at Kongen i statsråd, ved beredskap og i krig, skal kunne fastsette de endringer i loven som er nødvendige, slutter departementet seg til Forsvarsdepartementets høringsuttalelse. Som påpekt av Forsvarsdepartementet er høringsutkastet utformet slik at hjemmelen kun kan benyttes «ved beredskap og i krig». Departementet vurderer at bestemmelsen bør utformes slik at Kongen i statsråd også kan benytte bestemmelsen når krig eller krise truer. Som Forsvarsdepartementet påpeker, gir dette regjeringen et noe større handlingsrom enn om det skulle være vedtatt «beredskap», som trolig må forstås som mobilisering eller full styrkeoppbygging, før endringer i loven kan gjennomføres. Videre slutter departementet seg til Forsvarsdepartementets vurdering om at det må fremgå av lovhjemmelen at regjeringen allerede i fredstid kan gi forskrift om de endringer i loven som er aktuelle å foreta ved krise eller i krig eller når krise eller krig truer. Rettighetene og pliktene etter en slik forskrift aktiviseres først når lovens vilkår er oppfylt og Kongen i statsråd fatter vedtak om det. En slik regulering vil imidlertid skape forutberegnelighet for aktørene og gi pliktsubjektene anledning til å planlegge og forberede tiltak som vil kunne bli iverksatt. Formuleringen som foreslås er likelydende med terskelen som er angitt i beredskapsloven, og en lik ordlyd med beredskapsloven vil også retts teknisk være å foretrekke. For at de pliktene og tiltakene som tenkes innført i krise eller krigssituasjon skal kunne bli effektive, vurderer departementet at hjemmelen også må gi mulighet til å gi pålegg om nødvendige forberedelsestiltak i fredstid.

7.3 Definisjoner

7.3.1 Gjeldende rett

7.3.1.1 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 vikler hvor fartøy kan søke ly fra vind og sjø, faller utenfor definisjonen av havn. Ifølge merknadene, avgrensner 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.

Det 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. Førflåter 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 lov § 48. 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, lasteløse 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.

Begrepet «farvann» er i § 4 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.

7.3.1.2 Losloven

Losloven (2014) § 4 inneholder definisjoner av «losing», «los», «losplikt», «fartøy» og «kadettfarledsbevis». Loslovens definisjon av «fartøy» tilsvarer havne- og farvannslovens definisjon av samme begrep.

Begrepet «losing» er definert som «veiledning for fartøy ved navigering og manøvrering, som utføres av los». Videre er «los» definert som «person ansatt i lostjenesten med lossertifikat som er utstedt i henhold til loven her».

Begrepet «losplikt» er definert som plikt til «å bruke los eller farledsbevis».

Til sist er «kadettfarledsbevis» definert som «midlertidig farledsbevis som utstedes til navigatører som er under kontraktsfestet opplæring i kystseilas om bord».

7.3.2 Høringsforslaget

7.3.2.1 NOU 2018: 4 Sjøveien videre

Med henvisning til Justis- og politidepartementets veileder *Lovteknikk og lovforberedelse*, viser utvalget til at definisjoner bare bør benyttes dersom det er et særskilt behov for å klargjøre begreper som benyttes i loven. Videre presiseres det 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.

Utvalget ser behov for å videreføre definisjonene av begrepet «farvann». Definisjonene i loslovens § 4 foreslås videreført. Definisjonen av «kadettfarledsbevis» foreslås imidlertid som nytt andre ledd i bestemmelsen om farledsbevis. Det er i denne, samt i bestemmelsen om tap av retten til farledsbevis at begrepet får betydning, 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.

Det er ifølge utvalget ikke behov for å definere begrepene «farled» og «havneanlegg».

I tillegg til begreper som følger av gjeldende lov, foreslår utvalgets flertall å innføre definisjoner av «eier» og «reder», for å sikre en presis angivelse av ansvarssubjekter i lovens bestemmelser.

Begrepet «eier» defineres som den registrerte og den reelle eier. Med sistnevnte siktes det til et alminnelig tingsrettslig eierbegrep, og er uavhengig av hvem som er satt opp som formell eier. Formuleringen er også valgt for å ikke stenge for gjennomskjæring i formelle selskapsstrukturer, slik det finnes eksempler på innen forurensningsretten.

Begrepet «reder» foreslås angitt som ansvarssubjekt i loven, i tillegg til eier. Definisjonen bygger på definisjonen av rederi i skipssikkerhetsloven (2007) § 4 første ledd og siste setning i sjøloven § 183 femte ledd. Utvalgets mindretall foreslår som et alternativ at begrepet «rederiet» defineres, og at definisjonen samsvarer med skipssikkerhetsloven (2007) § 4 første ledd.

Utvalget foreslår en ny definisjon av begrepet «fartøy». Gjeldende definisjon er ifølge utvalget ikke tilstrekkelig klargjørende. Utvalget viser til at viktige deler av dagens definisjon kun fremkommer av merknaden til bestemmelsen, og mener at det bør fremkomme direkte i lovens definisjon at innretningen må være i stand til å bevege seg på eller gjennom vannet for å være et fartøy i lovens forstand. Presiseringen er ifølge utvalget ikke ment å innebære vesentlige materielle endringer i forhold til den forståelsen som legges til grunn etter gjeldende lov.

Videre foreslår utvalget en presisering av når et sjøfly skal være å anse som et «fartøy». Presiseringen går ut på at et sjøfly ikke skal anses som «fartøy» når det er posisjonert og begynner sin akselerasjon for avgang. Ved landing er sjøfly ikke å anse som et fartøy i lovens forstand før det begynner å «takse».

Lovutvalget foreslår å videreføre gjeldende definisjon av «havn», men med en språklig forenkling. Utvalget mener for øvrig at det ikke er hensiktsmessig å fremheve enkelte næringers behov, og foreslår derfor at dagens uttrykkelige henvisning til fiskeri- og havbruksnæringen i definisjonen ikke videreføres. 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 § 5 andre ledd.

Utvalget foreslår 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».

Lovutvalget foreslår å videreføre definisjonen av begrepet «farvann» som «områder der fartøy kan ferdes». Henvisningen til virkeområdebestemmelsen er tatt bort, uten at dette ifølge lovutvalget er ment å innebære en materiell endring i hva som regnes som «farvann».

7.3.2.2 Forslag til endringer i losloven for å legge til rette for autonom kystseilas

I høringsnotatet til endringer i losloven 30. april 2018 foreslår departementet at definisjonen av «losplikten» utvides slik at losplikten oppfylles ved å ha tillatelse til autonom kystseilas, i tillegg til de

eksisterende måtene å oppfylle losplikten på gjennom bruk av los eller navigator med farledsbevis.

7.3.3 Høringsinstansenes syn

7.3.3.1 Eier

Ingen høringsinstanser har hatt merknader til utvalgets forslag til definisjonen av «eier». *Norges Rederiforbund*, *Hurtigruten* og *Kystrederiene* har imidlertid i sine merknader til flertallets forslag til bestemmelse om ulykker og andre hendelser i farvannet, tatt til orde for å beholde dagens regler om vrakfjerning, hvor ansvaret ligger hos skipets registrerte eier.

7.3.3.2 Fartøy

Når det gjelder lovutvalgets forslag til definisjon av «fartøy», peker *Luftfartstilsynet* på at det er naturlig at myndighetene for maritim forvaltning og luftfartsforvaltning har en overlappende kompetanse til å regulere sjøflyaktivitet og de områdene som brukes til dette. Det er ifølge Luftfartstilsynet hensiktsmessig at det så langt som mulig tydeliggjøres hvor havne- og farvannsloven vil ha berøringspunkter mot sjøfly.

Luftfartstilsynet er i utgangspunktet positive til at definisjonen av fartøy avgrenses mot sjøfly som utfører landings- eller avgangsoperasjoner. Det vises til at sjøfly under avgang og landing i dag er omfattet av lokale forskrifter om hastighetsbegrensninger på sjøen. Dette har resultert i et redusert antall egnede landings- og avgangsmuligheter med sjøfly. I utgangspunktet løser derfor definisjonsendringen det som etter Luftfartstilsynets mening er et problem etter gjeldende rett.

Luftfartstilsynet registrerer samtidig at avgrensning av fartøysbegrepet mot sjøfly som lander eller tar av, er gjort som en merknad til legaldefinisjonen av fartøy i § 3 bokstav b. Så vidt tilsynet kan se, er fartøysbegrepet ikke drøftet nærmere i forbindelse med forskrifts- og enkeltvedtakskompetansen i forslaget til § 8 eller tiltak som krever tillatelse etter forslaget til § 13. Luftfartstilsynet ber på denne bakgrunn Samferdselsdepartementet om å vurdere om det er behov for en nærmere avklaring av i hvilken grad sjøfly under avgang og landing kan reguleres etter disse bestemmelsene.

Norges Luftsportforbund er meget godt tilfreds med utvalgets presisering når det gjelder sjøfly. Det er avgjørende for sjøflygernes forutberegnelighet og sjøflyaktivitetens bærekraft at denne

definisjonen ligger til grunn for den nye havne- og farvannsloven.

Kystverket peker på at også forslaget til ny definisjon er vid, og at det kan være fornuftig å omtale en nedre grense for hva som skal være å anse som fartøy. Det pekes også på at større innretninger, som rigger, vil være å anse som fartøy etter dagens lospliktbestemmelser, selv om disse ikke har egen fremdrift.

Under henvisning til utvalgets forslag om at sjøfly ikke skal omfattes av fartøysdefinisjonen i avgangs- og ankomstfasen, påpeker *Kystverket* at sjøfly bør omfattes av fartøysdefinisjonen generelt. Det vises til at dersom sjøfly i denne fasen ikke anses som et fartøy, vil reguleringer som for eksempel forbud mot bruk av farvann med hjemmel i forslaget § 8 bokstav c) ikke gjelde for sjøfly i landings- og avgangsfasen.

7.3.3.3 Havn

Kystverket uttaler at dersom flertallets forslag om at kommunens oppgaver etter loven avgrenses til «havn» blir vedtatt, er det behov for en tydeligere definisjon av havnebegrepet, antakelig supplert av forskrifter.

Fylkesmannen i Rogaland viser til at de som godkjenningsmyndighet for avfallsplaner i havn har behov for å definere og avgrense hva som faktisk er en havn. Ifølge fylkesmannen blir altfor mange små båtfester/havner med svært få og små båter definert som havn.

7.3.3.4 Havnevirksomhet

Kystverket peker på at slik lovutkastet er formulert, har definisjonen av «havnevirksomhet» kun betydning for kommunale havner, og da særlig for havnekapitalbestemmelsene. Flertallets forslag til bestemmelse om forvaltning av kapital mv. i kommunale havner bygger imidlertid ikke fullt ut på definisjonen av «havnevirksomhet». Det fremgår forutsetningsvis av forslaget til denne bestemmelsen at havnekapitalen skal kunne benyttes til «drift, vedlikehold og utvikling av havnevirksomheten» samt «nødvendige nyanlegg». Det bør derfor vurderes å legge til flere aktiviteter enn «drift» inn i definisjonen av «havnevirksomhet», for eksempel investering og utvikling. Det er også et spørsmål om det er behov for en egen forklaring av begrepet «havnevirksomhet» i definisjonsbestemmelsen, eller om det er tilstrekkelig og mer pedagogisk å behandle begrepet i bestemmelsen om forvaltning av kapital mv. i kommunale havner.

Kystverket mener videre at dersom utvalgets definisjon av «havnevirkosomhet» legges til grunn, vil ikke vedlikehold av kommunal havneinfrastruktur som omfattes av formuleringen «havner som er åpne for alminnelig trafikk», kunne finansieres med havnekapital. Videre vil ikke kommunen lenger kunne finansiere kommunepliktene etter havne- og farvannsloven med havnekapital. Det er uklart for *Kystverket* om dette er tilsiktet. De nye reglene bør uansett ikke formuleres på en slik måte at formuesgoder som i dag inngår i havnekapitalen til en kommune, faller ut av havnekapitalen når ny lov trer i kraft.

Forbundet Kysten og *Norsk forening for fartøyvern* mener at havnekapitalen må kunne benyttes til å ivareta faste og flytende kulturminner i havnen.

Arendal kommune ønsker en klarere definisjon eller avklaring av hva som inngår i havnekapitalen etter lovforslaget, herunder hva som regnes som havnekapital ved lovens ikrafttreden og hva som for fremtiden vil være havnekapital. Kommunen fremholder også at det må fremkomme tydelig om gjestehavn og småbåthavn vil anses som havnekapital.

7.3.3.5 Farvann

Om lovutvalgets forslag til definisjon av «farvann», uttaler *Kystverket* at forslaget strekker seg lengre enn lovens virkeområde, ettersom loven kun foreslås å gjelde for innsjøer og elver, herunder elver og innsjøer som er farbare med fartøy fra sjøen, «så langt departementet bestemmer i forskrift». Dette kan etter *Kystverkets* oppfatning skape uklarhet for dem som skal anvende loven. På den annen side fremstår det for *Kystverket* som nødvendig at definisjonen av farvann også omfatter farbare vassdrag, inkludert elver og innsjøer som ikke er farbare med fartøy fra sjøen, siden utvalgets forslag til virkeområdebestemmelse gir departementet forskriftshjemmel for regulering også av slike farvann.

7.3.3.6 Reder

Høringsinstansene som har uttalt seg om begrepet «reder» har i all hovedsak kommet med høringsinnspill både til NOU'en og til forslag til endringer i losloven for å legge til rette for autonom kystseilas, som ble sendt på høring 30. april 2018.

Advokatforeningen påpeker at ordet «reder» har et videre anvendelsesområde enn «rederi». Førstnevnte vil omfatte både fysiske og juridiske personer, noe som kan være fordelaktig. «Reder» er for øvrig godt innarbeidet i bransjen, og advo-

katforeningen tiltrer flertallets syn på at loven skal bruke begrepet «reder».

Cefor er kritiske til å erstatte «rederi» med «reder», og mener at «rederi» bør brukes siden det er begrepet som benyttes i skipssikkerhetsloven.

Hurtigruten støtter dissensen fra mindretallet om bruk av begrepet «reder» i loven. Dette begrunnes ikke nærmere utover at det henvises til at mindretallet (kommunikasjonsdirektør i *Hurtigruten*; Anne Marit Bjørnflaten) har representert *Rederiforbundet*, *NHO Sjøfart* og *Kystrederne* i utvalget, og at *Hurtigruten* støtter dette utvalgsmedlemmets dissenser og merknader.

Norges Rederiforbund mener at man bør bruke begrepet «rederi» og ikke «reder» og støtter derfor dissensen fra mindretallet om bruk av begrepet «reder» i loven. Begrepet «rederi» er, etter *Rederiforbundets* vurdering, mer presist og klarere definert. Det vises også til at begrepet «rederi» brukes i annen nyere lovgivning som omfatter sektoren. Både *NHO Sjøfart* og *Color Line* støtter innspillet fra *Norges Rederiforbund*.

Nærings- og fiskeridepartementet mener at begrepet «rederi» bør benyttes. Det er etter deres oppfatning videre uklart hva som ligger i «og andre som står for sentrale funksjoner knyttet til driften av fartøyet» og hva som menes med «sentrale funksjoner».

Sjøfartsdirektoratet mener at begrepet «rederi» bør benyttes, heller enn «reder», og viser til at «rederi» brukes i annen lovgivning på området. De mener likevel at flertallets forslag til definisjon med unntak av ordet «reder» er mer dekkende enn forslaget fra mindretallet, og vil i større grad sikre enhetlig forståelse på tvers av det maritime feltet og gjøre det enklere for næringen å forholde seg til regelverket.

Kystrederiene mener at rederiet, som definert i skipssikkerhetsloven § 4, er det naturlige rettssubjekt for betaling av sikkerhetsavgift i tillegg til agenten.

Kystverket mener at definisjonen er dekkende, og viser til at definisjonen av driftsansvarlig i ISM-koden¹ nr. 1.1.2 er den «som har overtatt ansvaret for driften av skipet fra eieren». *Kystverket* peker imidlertid på at det ikke fremgår av merknadene om situasjoner hvor det ikke foreligger et sikkerhetsstyringssertifikat er dekket av henvisningen til driftsansvarlig, eller om disse tilfellene er ment

¹ ISM-koden (International Safety Management Code) er et regelverk vedtatt av Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen (IMO), og stiller formkrav til sikkerhetsstyrings-systemer for rederi og skip.

å være dekket av annen del av den foreslåtte definisjonen, som er hentet fra sjøloven § 183 femte ledd. Kystverket er redd for at en definisjon konstruert med elementer fra to lover kan bli komplisert å tolke, og viser i så måte til at sjøloven § 183 nevner reder eksplisitt i tillegg til «andre som står for sentrale funksjoner». Kystverket peker også på bruken av bindeordet «og» heller enn «eller» og gir uttrykk for at det bare kan være én reder.

7.3.4 Departementets vurdering

Tilsvarende som utvalget mener departementet at bruken av definisjoner bør begrenses til begreper som det er et særskilt behov for å definere rettslig, jf. Lovteknikk og lovforberedelse (2000). Departementet er dermed enig med utvalget i at det ikke er behov for å definere «farled» og at betydningen av begrepet «kadettfarledsbevis» bør fremgå av bestemmelsen om farledsbevis. Videre anbefales det i Lovteknikk og lovforberedelse at definisjoner som bare brukes ett sted i loven, bør inngå som en del av de materielle bestemmelsene, og ikke plasseres i lovens innledning. Departementet mener derfor at definisjonen av «havnevirksomhet» bør flyttes til § 32. For nærmere omtale av begrepet «havnevirksomhet» vises det derfor til omtalen av § 32.

7.3.4.1 Eier

Begrepet «eier» er ikke definert i havne- og farvannsloven (2009) eller i losloven (2014). I havne- og farvannsloven (2009) § 34 brukes imidlertid begrepet «registrert eier eller eier», og av forarbeidene fremkommer det at man har siktet til den reelle eier.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om å definere begrepet «eier» for å sikre en presis angivelse av ansvarssubjekter i lovens bestemmelser. Innspillene fra Norges Rederiforbund, Hurtigruten og Kystrederiene behandles i forbindelse med utkastet til bestemmelsen som regulerer ulykker og andre hendelser i farvannet.

7.3.4.2 Fartøy

Departementet støtter i hovedsak utvalgets forslag til endring av definisjon av begrepet «fartøy», men vil klarlegge den nedre grensen for hva som er å anse som et fartøy i lovens forstand i merknadene til definisjonsbestemmelsen.

Som utgangspunkt vil ny definisjon av «fartøy» videreføre den innholdsmessige betydningen av begrepet etter gjeldende lov. Imidlertid er depar-

tementet enig med utvalget i at definisjonen bør avgrenses slik at den ikke omfatter sjøfly i landings- og avgangsfasen. Kystverket påpeker i sitt høringsinnspill at en slik avgrensning kan få utilsiktede konsekvenser, fordi en konsekvens av forslaget vil være at trafikkreguleringer som fastsettes med hjemmel i bestemmelsen om ferdselsregulering ikke vil gjelde for sjøfly i landings- og avgangsfasen. Til dette vil departementet bemerke at adgangen til å regulere ferdsel ikke begrenses til bestemmelser om «fartøy», men kan gjelde ferdselsreguleringer generelt. Dersom departementet fastsetter ferdselsreguleringer hvor subjektet er «fartøy», er det fortsatt adgang til å eksplisitt fastsette at forskriften også gjelder for sjøfly i avgangs- og landingsfasen. Dessuten vil departementet bemerke at et sjøfly er et «fartøy» i lovens forstand når det ferdes på sjøen, bortsett fra selve avgangs- og landingsfasen. Departementet tar derfor ikke Kystverkets innspill til følge, og definisjonen avgrenses mot sjøfly når det er posisjonert og begynner sin akselerasjon for avgang. Ved landing er sjøfly ikke «fartøy» før det begynner å takse. Departementet mener at det er tilstrekkelig å fastsette avgrensningen i merknaden til bestemmelsen, og at det ikke er behov for å klargjøre dette nærmere i selve definisjonen.

7.3.4.3 Farvann

Som utvalget foreslår, mener departementet at definisjonen av «farvann» i gjeldende lov bør videreføres i ny lov. Begrepet har sentral betydning i loven, og betydningen av begrepet bør derfor fastslås i loven. Hvilke farvann som omfattes av loven, vil være avhengig av virkeområdet for lovens bestemmelser, jf. forslaget til ny lov § 2.

7.3.4.4 Havn

Departementet er enig i at begrepet «havn» bør defineres i loven, og at det materielle innholdet i gjeldende definisjon i stor grad bør videreføres.

Av hensyn til en enkel og tydelig regulering bør definisjonen av «havn» reflektere alminnelig språkbruk. Departementet mener derfor at det bør fremgå av definisjonen at en «havn» i havne- og farvannslovens forstand alltid inkluderer én eller flere kaier. Definisjonen bør ta utgangspunkt i kaien og videre inkludere tilknyttede land- og sjøområder, som foreslått av lovutvalget. Dette innebærer at akvakulturanlegg i sjø ikke anses som «havn». Videre vil rene ankringsområder i sjø og naturlige bukter eller vikar falle utenfor begrepet «havn».

Etter gjeldende lov faller bl.a. småbåthavner og naturlige bukter og vikar hvor fartøy kan søke ly fra vind og sjø utenfor definisjonen av havn, jf. Ot.prp. nr. 75 (2007–2008). Dette er imidlertid ikke til hinder for at det gis farvannsreguleringer mv. for slike sjøområder. Departementet mener at det bør presiseres i loven at havnebegrepet er begrenset til havner som er til bruk for fartøy i næringsvirksomhet eller offentlig tjeneste.

På bakgrunn av ovennevnte foreslår departementet at begrepet «havn» defineres som «kai eller kaier med tilknyttede sjø- og landområder som er tilrettelagt for mottak og fortøyning av fartøy i næringsvirksomhet eller offentlig tjeneste, og andre områder som er tilknyttet disse».

Tilknyttede landområder omfatter alle arealer hvor det er bygninger, innretninger og annen infrastruktur som tjener en funksjon i havnevirksomheten. Begrepet «tilknyttet» skal forstås vidt. Også ubenyttede arealer eller arealer som er leid bort til annen virksomhet enn havnevirksomhet, men hvor den fysiske eller juridiske sammenheng med havnen likevel er sterk, vil derfor kunne omfattes av definisjonen av «havn».

Når det gjelder havnens utstrekning i sjø, omfattes fartøyers nødvendige manøvreringsareal til og fra kai, områder innenfor molo og rundt faste og flytende kaier i tillegg til indre havnebasseng som følge av naturgitte formasjoner i tilknytning til havnen. Departementet er enig med utvalget i denne forståelsen.

Utvalgets forslag om at havnens utstrekning i sjø kan fastsettes i forskrift, ville fått betydning for hvor kommunen ville hatt myndighet i farvannet og i havn, dersom slik grense ble satt, jf. utvalgets forslag til § 5 andre ledd. Etter departementets lovforslag vil imidlertid det geografiske området for kommunens ansvar og myndighet klargjøres ved definisjonen av «kommunens sjøområde». Departementet kan dermed ikke se at havnens utstrekning i sjø vil ha en slik rettslig betydning etter ny lov at det vil være nødvendig med en slik forskriftshjemmel. Havnens utstrekning i sjø følger dermed av lovens definisjon av «havn».

Når det gjelder høringsuttalelsen fra *Fylkesmannen i Rogaland* om avfallsplaner i havn og behov for å definere og avgrense havn, bemerker departementet at dette reguleres av annet regelverk. Det vises her til forurensingsforskriftens (2004) definisjon av «havn» i § 20-3 nr. 6.

7.3.4.5 Havneanlegg

Departementet foreslår at definisjonen av «havneanlegg» i gjeldende havne- og farvannslov videre-

føres i ny lov. Fordi begrepet «havneanlegg» brukes både i § 30 om sikring av havner og havneanlegg og i § 31 om beredskap i havner og havneanlegg, mener departementet at det fortsatt vil være behov for å definere begrepet i definisjonsbestemmelsen.

7.3.4.6 Kommunens sjøområde

Det følger av gjeldende lov § 9 at kommunen har forvaltningsansvar og myndighet etter 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. I § 7 andre ledd er departementet gitt forvaltningsansvar og myndighet i hovedleder og bileder. Ansvars- og myndighetsfordelingen etter gjeldende lov er nærmere beskrevet i kapittel 8.2.1.

Fordi departementet foreslår at fordelingen av ansvar og myndighet etter ny lov skal fremgå av den enkelte bestemmelse som pålegger ansvar eller gir myndighet, jf. kapittel 8.2.4, vil begrepet brukes gjennomgående i lovens kapittel 2 om farvann. Hva som menes med «kommunens sjøområde» er ikke opplagt, da begrepet bare delvis er i samsvar med plan- og bygningslovens angivelse av kommunens område. Departementet vurderer at det er behov for å definere begrepet i loven. Definisjonen som foreslås samsvarer innholdsmessig med det geografiske området angitt i dagens § 9, sett i sammenheng med § 7 andre ledd. Departementet foreslår at begrepet «kommunens sjøområde» defineres i forslag til § 3 som «området hvor kommunen har planmyndighet etter plan- og bygningsloven med unntak av hoved- og biled». De geografiske grensene for kommunens sjøområde er illustrert i figur 8.4.

7.3.4.7 Losing, los og losplikt

Videre er departementet enig med utvalget i at begrepene «losing», «los» og «losplikt» bør videreføres. Departementet foreslår noen mindre språklige endringer i definisjonene om los, uten at dette skal medføre materielle endringer. I definisjonen av «losplikt» er det lagt til at losplikten også kan oppfylles ved å ha tillatelse til autonom kystseilas, se kapittel 8.11.

7.3.4.8 Reder

Begrepet «reder» er ikke definert i havne- og farvannsloven (2009) eller i losloven (2014). I førstnevnte lov brukes begrepet «reder», mens det i

losloven brukes både «reder» og «rederi». I forarbeidene til losloven, Prop. 65 L (2013–2014), er det uttalt at «den alminnelige betydningen av rederbegrepet i sjøretten skal legges til grunn».

I høringen sier blant annet Hurtigruten, Norges Rederiforbund, Color Line, Kystrederiene, Cefor og Nærings- og fiskeridepartementet at begrepet «rederi» bør benyttes i stedet for «reder». Departementet er imidlertid enig med utvalgets flertall i at begrepet «reder» bør defineres for å sikre en presis angivelse av ansvarsubjekt i loven. Departementet mener at det videre begrepet «reder» bør brukes. Dette svarer best med at definisjonen også omfatter andre som står for sentrale funksjoner knyttet til driften av fartøyet. Både fysiske og juridiske personer vil være omfattet av definisjonen. Definisjonen dekker også tilfeller hvor det ikke foreligger et sikkerhetsstyringssertifikat og det er naturlig at «den som har overtatt ansvaret for driften av skipet» i et slikt tilfelle anses omfattet av definisjonen.

7.4 Delegering

7.4.1 Gjeldende rett

Kongen og departementet kan etter gjeldende havne- og farvannslov § 8 første ledd delegerer 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 delegerer, fordi slik delegering samtidig innebærer å pålegge kommunene oppgaver.

Kommunens adgang til å delegerer 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). Kommuneloven av 2018 viderefører reglene om interkommunalt samarbeid. I medhold av § 10 andre ledd kan departementet fastsette at en nærmere bestemt del av kommunens myndighet etter loven kan delegeres til private. Det fremgår av forarbeidene (Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 45) at dette er ment å være 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

gjerner kan ivaretas av private. Gjeldende § 10 har ingen bestemmelse om delegering internt i kommunen. Dette reguleres av kommuneloven.

7.4.2 Høringsforslaget

Utvalget legger til grunn at det fortsatt kan være behov for å delegerer statlig myndighet etter loven til én 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 delegerer myndighet etter havne- og farvannsloven til én eller flere kommuner. Utvalget foreslår å ikke videreføre statens adgang etter gjeldende § 8 til å delegerer 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 én eller flere kommuner skal ivareta en statlig oppgave, kan og bør dette ifølge utvalget løses ved avtale.

Utvalget mener at det også etter ny havne- og farvannslov bør være adgang for kommunen til å etablere interkommunalt samarbeid om myndighetsutøvelse etter loven. Utvalget mener derfor at det fortsatt bør være adgang for kommunen til å delegerer myndighet etter havne- og farvannsloven til interkommunalt samarbeid etter reglene i kommuneloven. Adgangen til delegering må ses i sammenheng med utvalgets forslag om at det stilles krav om organisatorisk skille mellom kommunens offentlige myndighetsutøvelse og dens havnevirk-somhet. For interkommunale samarbeider innebærer denne bestemmelsen at kommunens myndighet ikke kan delegeres til den interkommunale havnevirk-somheten, men må delegeres til et annet interkommunalt samarbeidsorgan som er organisatorisk adskilt fra den interkommunale havnevirk-somheten. Som følge av forslaget om krav til organisatorisk skille mellom offentlig myndighet og havnevirk-somhet, vurderer utvalget det som lite hensiktsmessig å videreføre kommunens adgang til å delegerer myndighet etter loven til interkommunalt selskap.

Videre mener utvalget at det i ny lov ikke bør åpnes for at kommunen skal kunne delegerer sin offentligrettslige myndighet etter loven til aksjeselskap. Utvalget viser 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 delegerer sin offentligrettslige myndighet etter loven til aksjeselskap.

7.4.3 Høringsinstansenes syn

Kystverket foreslår at adgangen for kommunene til å delegerer oppgaver til interkommunalt selskap videreføres og etterlyser nærmere begrunnelse for utvalgets forslag om å ikke åpne for slik delegasjonsadgang. Etter Kystverkets mening vil det også etter eventuell innføring av et krav om organisatorisk skille mellom kommunal havnevirksomhet og kommunal myndighetsutøvelse kunne være hensiktsmessig for kommunen å delegerer myndighet til interkommunalt selskap.

7.4.4 Departementets vurdering

Hvem som skal tildele oppgaver til kommunesektoren, er et prinsipielt spørsmål. Kommunene er selvstendige forvaltningsnivåer, og ikke hierarkisk underordnet departementet som overordnet organ. Delegering av myndighet fra stat til kommune krever derfor hjemmel i lov. Dette er et sentralt element i det kommunale selvstyret, og er lovfestet gjennom kommuneloven (2018) § 2-1.

I departementets forslag til ny havne- og farvannslov er det vurdert konkret hvilken myndighet kommunene bør ha, og kommunens myndighet fremgår av den enkelte bestemmelse som gir myndighet etter loven. Med myndighet etter loven menes i denne sammenheng myndighet til å gi enkeltvedtak eller forskrift. Slik myndighet foreslås gitt til kommunene i forslag til §§ 5, 8, 9, 14 og 17. Ettersom kommunens myndighet fremgår av den enkelte bestemmelse i lovforslaget, ser

ikke departementet at det er behov for en generell adgang til å delegerer myndighet til kommunene. På denne bakgrunn foreslår departementet å ikke videreføre en generell adgang til å delegerer myndighet fra stat til kommune.

Departementet mener at det heller ikke bør gis en generell adgang for staten til å pålegge kommunen andre oppgaver enn det som følger av loven. Departementet er derfor enig med utvalget i at loven ikke bør gi adgang til å delegerer forvaltningsansvar til kommunen. Med forvaltningsansvar menes i denne sammenheng det lovpålagte ansvaret for fremkommelighet i farvannet. Slikt lovpålagt ansvar er gitt i forslag til § 6. Departementet er enig med utvalget i at dersom det er ønskelig at én eller flere kommuner skal ivareta en statlig oppgave, kan og bør dette løses ved avtale.

Utvalget vurderer adgangen til delegering i sammenheng med utvalgets forslag om organisatorisk skille mellom kommunens offentlige myndighetsutøvelse og dens havnevirksomhet. Som følge av dette vurderer utvalget det som lite hensiktsmessig å videreføre kommunens adgang til å delegerer myndighet etter loven til interkommunale selskap. Departementet følger ikke opp utvalgets forslag om å pålegge en plikt om organisatorisk skille mellom offentlig myndighetsutøvelse og havnevirksomhet (se nærmere omtale kapittel 9.1.4). Dette innebærer at det fortsatt vil være hensiktsmessig å delegerer til interkommunale selskap. Av denne grunn foreslår departementet at det også etter ny lov skal være anledning til å delegerer offentlig myndighetsutøvelse til både interkommunalt samarbeid og til interkommunalt selskap.

Departementet støtter utvalgets vurdering av og konklusjon om at det i ny lov ikke bør åpnes for at kommunen skal kunne delegerer myndighet etter loven til aksjeselskap. Dette har heller ikke blitt gjort etter gjeldende lov.

8 Farvann

8.1 Innledning

På sjøen gjelder som utgangspunkt prinsippet om fri ferdsel. Havne- og farvannsloven begrenser denne friheten til en viss grad gjennom regulering av aktivitet, ferdsel og bruk av farvannet. Formålet med reguleringen er å sikre trygg ferdsel og redusere risikoen for at ulykker skjer. Samtidig har konkurransen om arealene i kystnære områder tiltatt de siste årene, og således kan farvannsregulering i havne- og farvannsloven utgjøre et viktig virkemiddel for å avveie ulike brukerinteresser i sjøområdene. I tillegg kan hensynet til miljø vektlegges når ferdselsregulering skal fastsettes.

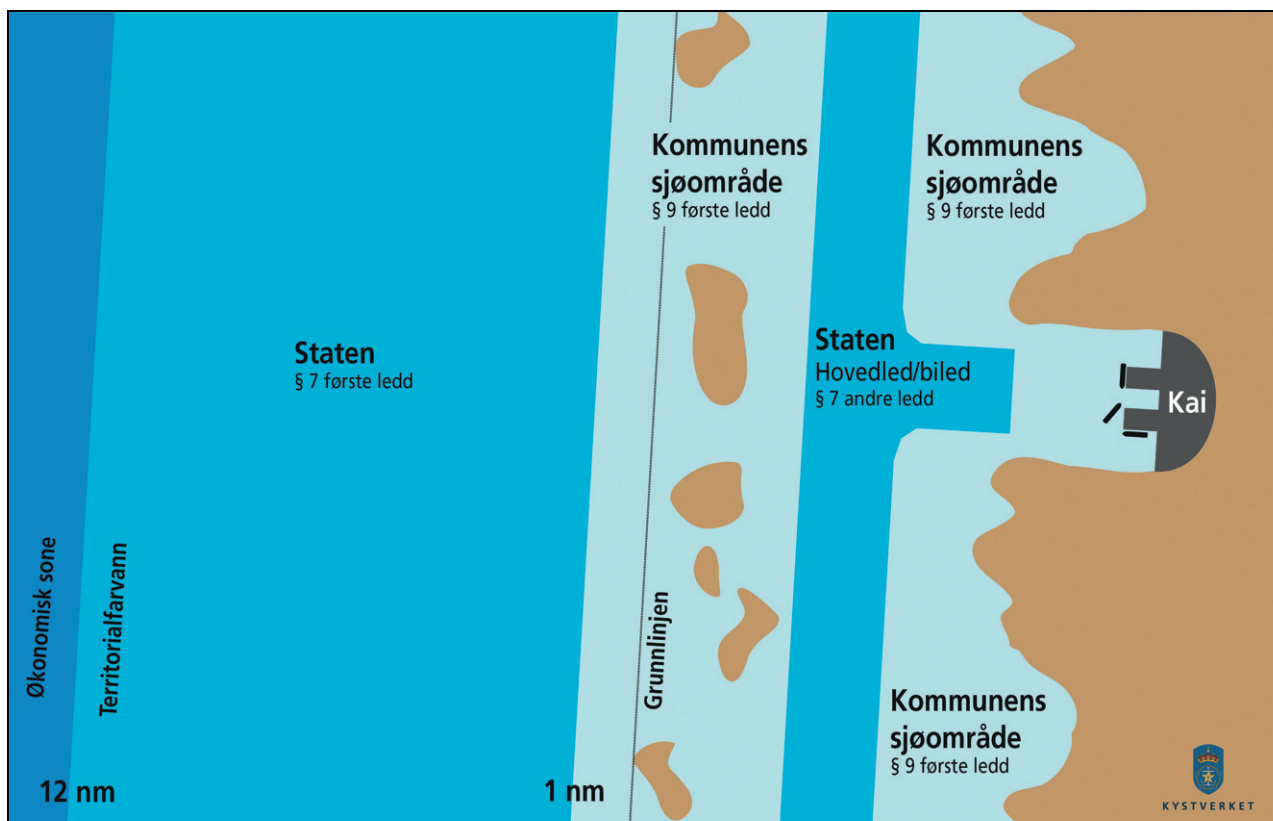
Dette kapitlet tar for seg havne- og farvannslovens regler om farvann. I tillegg til å omtale de materielle reglene om farvann, omhandler kapitlet

lovens fordeling av ansvar og myndighet mellom stat og kommune. Om det er stat eller kommune som har ansvar og myndighet etter loven, har betydning for hvordan ansvaret og myndigheten følges opp, for det lokale selvstyret og for avveiningen mellom behovet for enhetlig regelverk fastsatt med et nasjonalt overblikk over hele kysten og behovet for regulering ut fra lokale behov.

8.2 Ansvar og myndighet etter loven

8.2.1 Gjeldende rett

Hovedreglene for lovens fordeling av ansvar og myndighet i farvannet fremgår av havne- og farvannsloven (2009) kapittel 2. Utgangspunktet er at forvaltningsansvar og myndighet i farvannet er lagt til staten, jf. § 7. Kommunen er gitt forvalt-



Figur 8.1 Fordeling av forvaltningsansvar mellom stat og kommune etter gjeldende havne- og farvannslov

Kilde: Kystverket

ningsansvar og myndighet for farvannet i kommunens sjøområde, jf. § 9. Med kommunens sjøområde menes det området hvor kommunen har planmyndighet etter plan- og bygningsloven (2008). Det følger av plan- og bygningsloven at kommunen har planmyndighet én nautisk mil utenfor grunnlinjene.¹ Hovedreglene for ansvars- og myndighetsfordelingen er illustrert i figur 8.1.

Kommunens ansvar og myndighet i eget sjøområde er imidlertid begrenset ved flere unntak, både saklig og geografisk. Flere av disse omtales nærmere i beskrivelsene av gjeldende rett i kapittel 8.3 til 8.6 og 8.9. Staten har ansvar og myndighet i hoved- og biled, også når denne går i kommunens sjøområde. Hoved- og biled er der hvor hoveddelen av trafikken på sjøen går, og er definert i Kystverkets digitale kartløsning «kystinfo», som er en del av forskrift om farleder (2009). Hovedregelen er at hoved- og biled opphører ved inngangen til havneområdet, se figur 8.1. I havner som har stamnetterminaler går imidlertid hoved- og biled helt inn til kaikant, se figur 8.2. Videre er det omkring disse havnene fastsatt et «havneområde» i sjø hvor kommunen har forvaltningsansvar

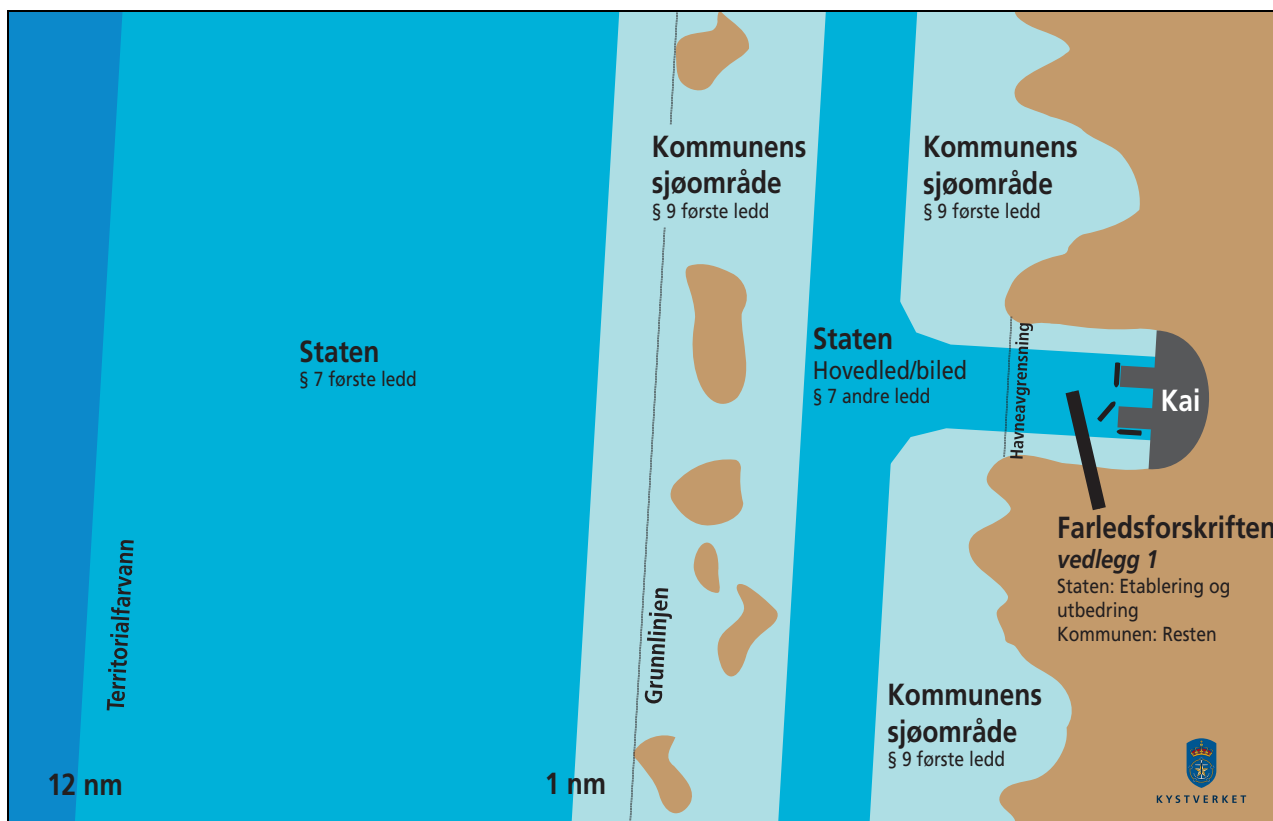
¹ Én nautisk mil tilsvarer 1852 meter

også i hovedled og biled. Dette ansvaret omfatter imidlertid ikke etablering og utbedring av farleden, som er statens ansvar. Hvilke havner dette gjelder, fremgår av vedlegg 1 i farledsforskriften.

Ansvars- og myndighetsfordelingen får betydning for om det er stat eller kommune som har ansvar for fremkommeligheten i farvannet (kapittel 8.3), har myndighet til å regulere ferdsel (kapittel 8.4), har ansvar og myndighet for navigasjonsinnretninger og farvannsskilt (kapittel 8.5), har myndighet til å gi tillatelser til å iverksette tiltak etter loven (kapittel 8.6) og hvem som kan gi pålegg eller som selv kan iverksette tiltak ved ulykker og andre hendelser i farvannet (kapittel 8.9). Videre har fordelingen betydning for hvilke kostnader kommunene kan dekke gjennom anløpsavgiften (kapittel 8.12.3).

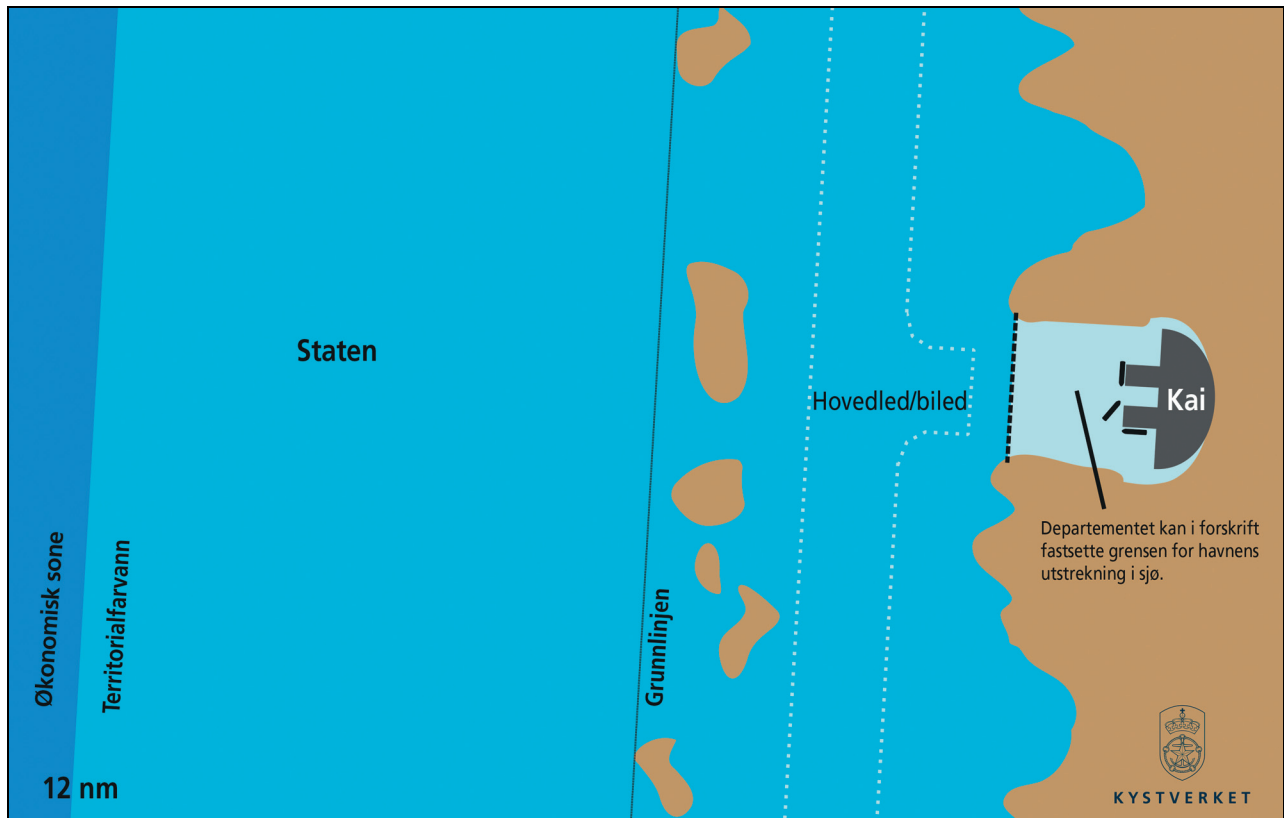
8.2.2 Høringsforslaget

Utvalgets flertall foreslår en ny modell for lovens fordeling av ansvar og myndighet. Et overordnet mål har ifølge utvalget vært å forenkle regelverket og gjøre det mer tilgjengelig for brukerne av loven. Utvalgets flertall mener at ansvars- og myndighetsfordelingen etter havne- og farvannsloven



Figur 8.2 Fordeling av ansvar i havner hvor hoved- eller biled går inn til kaikant, jf. vedlegg 1 til forskrift om farleder (2009)

Kilde: Kystverket



Figur 8.3 Utvalgets forslag til ny ansvarsdeling der staten har hovedansvar for fremkommelighet

Kilde: Kystverket

(2009) er unødig komplisert. Fordelingen medfører ifølge flertallet risiko for at både staten og kommunene må administrere likeartede tiltak for å oppnå samme effekt.

Forslaget innebærer at kommunen gjennomgående vil ha myndighet i havn, mens staten vil ha ansvar og myndighet i sjøområdene utenfor havn. Utvalget definerer «havn» som «sjø- og landområder som er tilrettelagt for mottak og fortøyning av fartøy, og andre områder som er tilknyttet disse». Utvalgsflertallets forslag fremgår av figur 8.3.

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

Etter flertallets vurdering vil den foreslåtte modellen for det første gi enkle og tydelige grenser mellom statens og kommunens 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 kostandene med å tilrettelegge for sikker sjøtrafikk. Etter flertallets

vurdering, er en konsekvens av forslaget 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 anløpsavgiften videreføres.

8.2.3 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er delt i synet på om ansvaret og myndigheten etter loven bør fordeles slik som utvalgets flertall foreslår, eller om dagens fordeling bør videreføres. Statlige høringsinstanser som har uttalt seg om fordelingen, støtter utvalgsflertallet, herunder *Klima- og miljødepartementet*, *Kystverket*, *Sjøfartsdirektoratet* og *Politidirektoratet*. *Kystverket* mener i tillegg at all myndighetsutøvelse bør legges til staten. Høringsinstansene fra redersiden støtter utvalgsflertallet, herunder *Norges Rederiforbund*, *Kystrederiene*, *Nordisk Skipsrederforening* i tillegg til *Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)*, *NHO Logistikk og Transport* og *NHO Sjøfart* samt ulike representanter for ulike

brukergrupper av farvannet, herunder *Norsk Fri-luftsliv mfl.*, *Norsk Reiseliv*, *Nordland Fylkes Fiskarlag* og *Norges luftsportforbund*.

De fleste kommuner og de fleste havner, samt organisasjoner som representerer kommune- og havnesiden, herunder blant andre *KS Bedrift Havn*, *Norske Havner*, *Nettverk fjord- og kystkommuner* og *ORKidé Nordmøre regionråd*, støtter mindretallets forslag om å videreføre gjeldende fordeling. *Kommunesektorens Organisasjon (KS)* ber Samferdselsdepartementet om å foreta ytterligere konsekvensutredning av havne- og farvannslovutvalgets forslag om endring i ansvar og myndighet for farvannet. Under forutsetning av at konsekvensutredningen ikke peker i noen annen retning, er KS enig i forslaget om at myndighetsutøvelsen som hovedregel legges til staten, men at berørte kommuner skal høres og deres innspill vektlegges.

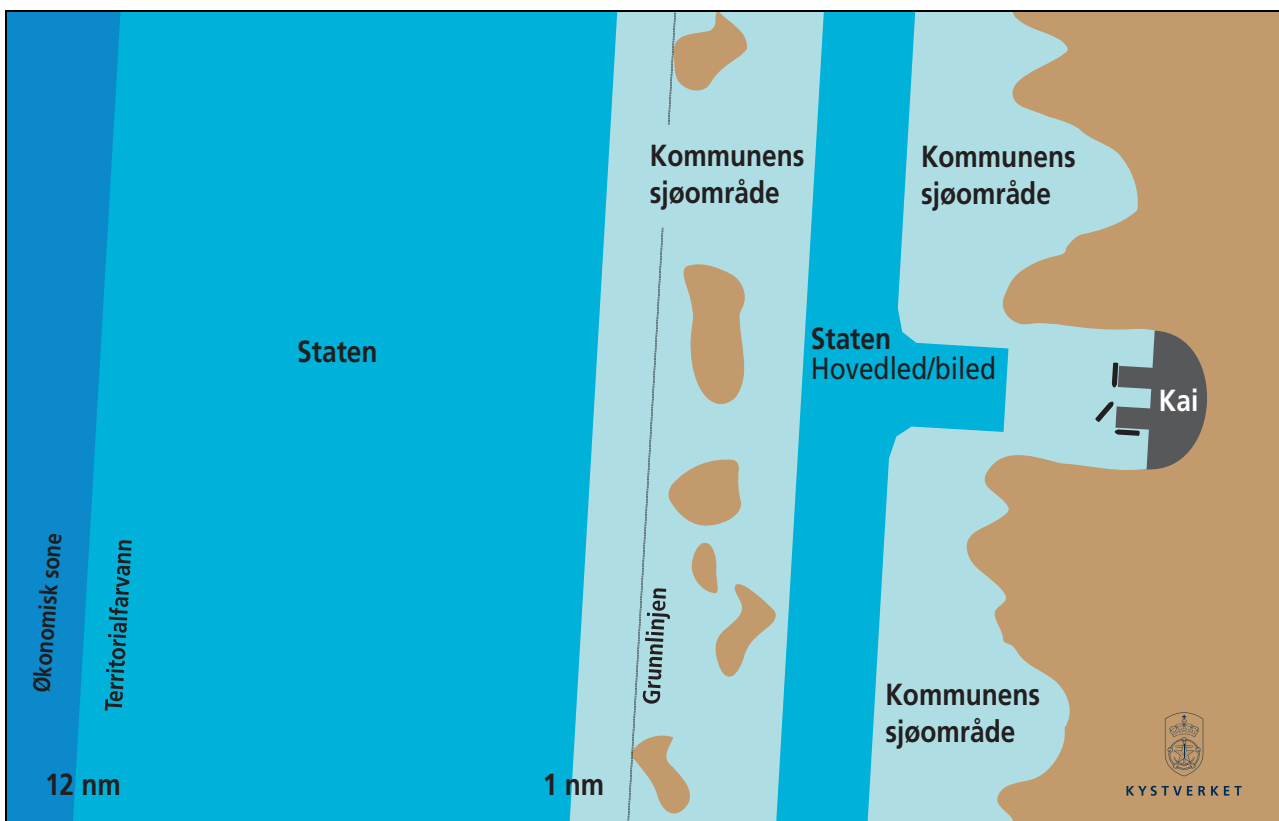
8.2.4 Departementets vurdering

Departementet mener at utvalget peker på en del sentrale utfordringer med dagens fordeling av ansvar og myndighet mellom stat og kommune. Departementet er enig med utvalget i at hensynet til effektiv og sikker bruk av farvannet må være

førende for fordelingen. Fordelingen bør ha enkle og tydelige grenser. Samtidig har en stor andel høringsinstanser påpekt at flere av de offentlige oppgavene etter loven krever lokalkunnskap og tilstedeværelse, og at utøvelsen av flere av disse oppgavene har en side til lokaldemokratiet. På denne bakgrunn mener departementet at det bør tas mer hensyn til kommunenes behov for ansvar og myndighet etter loven enn det som fremgår av utvalgets forslag.

Departementet mener at oppgaver som krever lokalkunnskap og tilstedeværelse og hvor hensynet til kommunens borgere gjør seg særlig gjeldende, bør legges til kommunen. Oppgaver som særlig krever sjøsikkerhets- og nautiskfaglig kompetanse og hvor nasjonale hensyn gjør seg gjeldende, bør legges til staten. Det samme gjelder der hvor det er særlig behov for enhetlig regelverk. Dette innebærer at kommunen bør ha mer ansvar og myndighet enn det som fremgår av utvalgsflertallets forslag.

Dagens geografiske fordeling mellom kommunen og staten, hvor kommunen har ansvar og myndighet der kommunen er planmyndighet etter plan- og bygningsloven (2008), og hvor staten har ansvar og myndighet i hoved- og biled og i farvannet for øvrig, er godt innarbeidet. Koblin-



Figur 8.4 Kommunens sjøområde

Kilde: Kystverket

gen til planområdet etter plan- og bygningsloven (2008) bør etter departementets syn opprettholdes. Det samme gjelder systemet med hoved- og bileder. Hoved- og bileder er beskrevet nærmere i kapittel 3.3. Figur 8.4 illustrerer hva som vil være «kommunens sjøområde» etter loven, jf. forslaget til definisjon av begrepet i § 3 bokstav f.

Dagens regulering hvor ansvars- og myndighetsfordelingen fremgår av et eget kapittel med hovedregler som det igjen gjøres unntak fra i enkeltbestemmelser, er etter departementets syn noe vanskelig tilgjengelig. For å gjøre fordelingen tydeligere foreslår departementet at fordelingen fremgår i de konkrete bestemmelsene som pålegger ansvar eller gir myndighet.

8.3 Fremkommelighet i farvannet

8.3.1 Gjeldende rett

Havne- og farvannsloven § 15 første punktum lover en plikt for myndigheten etter loven til å sørge for at ferdselen i farvannet ikke hindres eller vanskeliggjøres.

Plikten til å sørge for at ferdselen i farvannet ikke hindres eller vanskeliggjøres, er av faktisk karakter, jf. 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 inntre og hvor langt den går, må avgjøres på bakgrunn av faglige vurderinger og under hensyn til budsjettmessige prioriteringer.

Fordelingen av ansvaret etter § 15 følger hovedreglene for fordelingen, illustrert i figur 8.1.

8.3.2 Høringsforslaget

Utvalgets flertall mener at sikkerheten for sjøfarende og andre brukere av farvannet må være førende for hvor forvaltningsansvaret for farvannet bør ligge. Flertallet 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 i skipstrafikken frem mot 2040 tilsier en samlet økning på 41 prosent målt i utseilt distanse. Flertallet har også registrert at den for-

ventede 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 flertallet 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 flertallets lovforslag følgelig ikke lenger omfatte sjøområder utenom havn. Utvalgsflertallet presiserer at forslaget ikke vil innebære innskrenkninger i kommunenes myndighet etter plan- og bygningsloven, verken i kommunens sjøområder eller i havn.

Flertallet påpeker 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 forutsetningene for å ivareta dette ansvaret. Utvalgsflertallet foreslår derfor at staten får hovedansvaret for sikkerhet og fremkommelighet i farvannet. Forslaget er illustrert i figur 8.3.

Flertallet mener at statens forvaltningsansvar i farvannet bare bør gjelde for den alminnelige ferdselen. Utvalget viser til lovutkastet § 1, og presiserer at statens ansvar for fremkommelighet i praksis først og fremst vil gjelde i trafikkerte områder, og særlig i hoved- og bileder og i farvannet forøvrig inn mot de kommunale trafikkhavnene.

Utvalgsflertallet viser til at Kystverket i dag har forvaltningsansvar for og myndighet i om lag 1075 hoved- og bileder, med en total utstrekning på nær 10 800 nautiske mil / 20 000 kilometer. Siden mesteparten av skipstrafikken foregår i hoved- og bileder, vil utvalgets forslag i stor utstrekning være en kodifisering av gjeldende praksis.

Statens forvaltningsansvar i farvannet bør, etter flertallets vurdering, ikke gjelde for området i sjøen som er knyttet direkte opp mot selve havneanlegget og havnens infrastruktur. Utvalget vektlegger at havnen som næringsaktør og tjenestetilbyder til sjøtransporten vil ha en særlig interesse i at det er god fremkommelighet inn til kaikant, og mener derfor at fremkommelighet i dette sjøområdet bør ivaretas av eierne av havnen eller havnene i dette området i fellesskap. Statens ansvar for fremkommelighet avgrenses derfor av utvalget mot farvannet i havn.

Utvalget presiserer at det er hensynet til sikkerhet i farvannet og klarhet i ansvarsforholdene som er begrunnelsen for forslaget om at staten skal ha hovedansvaret for fremkommeligheten i farvannet. Flertallet peker samtidig på at gjeldende ansvarsfordeling mellom stat og kommune når det gjelder fremkommelighet i farvannet fremstår som utfordrende.

Utvalgsflertallet viser til at ansvaret i dag er 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 avhjelpest ved at det finnes en felles varslingstelefon, men ansvaret er fortsatt fragmentert når det er fordelt på flere aktører. Utvalget viser også til at ordningen innebærer 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.

På bakgrunn av ovenstående mener utvalget at det vil innebære en forenkling at ansvaret legges på én aktør. Staten bør ifølge utvalget være den aktøren. Særlig viser utvalget 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 (hovedled og biled) og utfører mange av oppgavene også etter dagens lov.

Utvalgsflertallet 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 frem-

kommelighet og økt sikkerhet i farvannet. Deres lovforlaget skal virke etter sin hensikt, krever det ifølge utvalget, at staten disponerer sine ressurser slik at oppgavene i det utvidede området ivaretas på en minst like god måte som etter dagens praksis. Som i dag er det staten som må foreta de løpende vurderingene av hva som er nødvendig, og hva som skal prioriteres, innenfor budsjettammer og bevilgninger. Som tidligere forutsetter ordningen en tett dialog mellom staten, kommunen og brukerne av farvannet, både for at oppståtte situasjoner skal kunne løses på beste måte og for å sikre tillit til at staten ivaretar sikkerheten og trykker fremkommeligheten i tråd med lovens intensjon. Oppstår det en sjelden gang situasjoner der en havn eller kommune må gripe inn, forutsettes det at dette, som i dag, løses i dialog mellom partene.

Mindretallet er uenig i at staten skal ta over ansvaret for farvannsforvaltningen i kommunenes sjøområder. Dagens funksjonsfordeling mellom kommune (havn) og stat (Kystverket) fungerer etter mindretallets vurdering i henhold til lovens intensjon. Mindretallet vil opprettholde det kommunale ansvaret for sjøområdet, som innbefatter både farvannsoppfølging og tiltak i farvannet. Mindretallet mener at havnen besitter den lokale kunnskapen om farvannet, at aktørene i havnen forventer at havnen utøver farvannsforvaltningen og at havnen har tilgjengelige ressurser til å sikre fremkommeligheten. Mindretallet mener at denne funksjonsfordelingen er samfunnsøkonomisk rasjonell. Havnen 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 etter mindretallets syn gis et hensiktsmessig verktøy for å kunne utøve denne oppgaven. Mindretallet mener at adgangen til å kreve anløpsavgift bør ligge fast, og viser til at dette også er omtalt i mandatet til utvalgets arbeid.

8.3.3 Høringsinstansenes syn

Fordeling av ansvar for fremkommelighet

Høringsinstansene er delt i synet på om staten bør overta ansvaret for fremkommeligheten i hele farvannet, eller om dagens fordeling bør videreføres. *Kystverket* mener at dagens fordeling av ansvar for hele kysten til tider fremstår som komplisert. I tillegg er det ifølge Kystverket kompliserende at ansvaret for ting som flyter, knyttes til grenser i kart. *KS* mener at flertallets forslag vil bidra til å

skape forutsigbarhet for brukerne ved at reglene er like.

Nordland Fylkes Fiskarlag mener at det er ingen andre enn staten ved Kystverket som kan ivareta forvaltningen av farvannet på kysten av vårt langstrakte land. *Norges Fiskarlag* mener at Kystverket har ressurser og kompetanse til å videreføre dagens forvaltning i farvannet utenfor havn.

Advokatforeningen uttaler at en god kommunikasjonslinje mellom havn og Kystverket vil avhjelpe mange av de ulempene som mindretallet anfører. Advokatforeningen tiltrer dermed synspunktet til utvalgets flertall.

Norges Rederiforbund hevder at kommunene og havnene løser oppdraget om farvannsforvaltning svært ulikt langs kysten, og at det er svært ulikt dimensjonert fra havn til havn. Dette bidrar ifølge rederiforbundet til ulik praksis og uforutsigbarhet for skipene som anløper farvann langs flere steder på kysten. Rederiforbundet oppfatter også at dagens praksis innebærer en del overlappende aktiviteter mellom stat og kommune, noe som heller ikke er effektiv utnyttelse av ressurser. Rederiforbundet mener at det er behov for et mer overordnet ansvar og helhetlig styring med hvordan farvannsforvaltningen gjennomføres i dag.

Fiskebåt anser i likhet med lovutvalget at det vil være i kommunens egeninteresse å legge til rette for fremkommelighet i havneområdet.

I tillegg støtter blant andre *Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)*, *NHO Logistikk og Transport*, *NHO Sjøfart*, *Nordisk Skipsrederforening* og *Sjømat Norge* forslaget om at staten overtar farvannsforvaltningen fra kommunen.

Norske Havner, ORKidé Nordmøre regionråd og de fleste kommuner og havner mener at dagens ordning fungerer etter lovgivers intensjon og bidrar til en god samfunnsøkonomi. *KS Bedrift Havn* frykter at forslaget vil redusere sikkerhetsnivået langs kysten.

Flere høringsinstanser uttaler at utvalgets forslag innebærer en sterk innskrenking av det kommunale selvstyret ved at kommunene fratras ansvaret for forvaltning av eget sjøområde. *Smøla kommune* fremhever også at forslaget går på tvers av det som tidligere er uttrykt i forbindelse med kommunereform og regionreform, hvor de sentrale føringene har lagt vekt på å styrke kommunal forvaltning, blant annet gjennom større kommuner og større fagmiljø.

Flere høringsinstanser påpeker at ansvaret må følges opp av myndighet som har lokalkunnskap og med lokal tilstedeværelse. Disse høringsinstansene påpeker at kommunene og havnene har slik

kunnskap og tilstedeværelse. Samtidig mener mange høringsinstanser at Kystverket mangler ressurser og lokalkunnskap til å ivareta ansvaret. *KS Bedrift Havn* viser til at flere av deres medlemmer opplever at Kystverket ikke har kapasitet, kunnskap eller tilstedeværelse til å ivareta sitt ansvar i hoved- og biled under gjeldende regelverk. *KS Bedrift Havn* har vanskelig for å se hva som tilsier at dette vil endre seg med en reform som foreslått. Tilsvarende viser *Fredrikstad kommune* til at Borg Havn har vært tydelige på at Kystverket ikke klarer å ivareta fri farled særlig i Glomma i dag. Ifølge *Fredrikstad kommune* ivaretar Borg Havn dette uten godtgjørelse.

Kirkenes havnevesen hevder at lovforslaget i praksis vil innebære at statens forvaltning av farvannet avgrenses til de trafikkerte områder, med særlig fokus på hoved- og biled og i farvannet inn mot de kommunale trafikkhavnene. *Kirkenes havnevesen* frykter derfor at kapasiteten til forvaltningen av farvannet reduseres. Dette vil kunne medføre redusert tilbud for fartøyer som opererer utenfor farledene, f.eks. fiskeriene, akvakulturanlegg, fjordcruise, lystfartøy og fritidsaktiviteter, samt til at fartøy uten AIS i praksis kan bruke kommunens sjøområder uten at det føres tilstrekkelig tilsyn.

Harstad Havn KF (HHKF) uttaler at det som foreslås i stor grad er likt slik det var organisert før gjeldende havne- og farvannslov av 2009. Der hadde staten ansvaret, mens kommunene kun hadde ansvar i små avgrensede «havnedistrikt». I realiteten medførte dette at ingen tok ansvar i de enorme kommunale sjøområdene der staten ved Kystverket ikke hadde særlige interesser. Over mange år ble disse sjøområdene nesten som ingenmannsland å regne. *Harstad kommune v/ HHKF* har de siste åtte årene bygget opp meget god kompetanse og ressurser for å sikre god farvannsforvaltning i egen kommune, samt i lbestad som de gjennom havnesamarbeid også har ansvar for, og forvaltningen i disse kommunale farvannene har i dag høy kvalitet. *HHKF* advarer derfor mot utvalgets forslag.

Narvik kommune og *Narvik Havn KF* mener at en statlig overtakelse av ansvaret i farvannet vil føre til at *Narvik Havn KFs* bidrag til inngått avtale med Forsvaret/FLO og totalforsvaret vil bli påvirket negativt. For øvrig vil den nautiske breddekompetansen forsvinne fra denne og andre norske havner. Utover dette vil forslaget føre til en redusert beredskap mot akutt forurensning, spesielt hva angår potensielle utslipp fra krigsvrak.

Dersom det har vært usikkerhet rundt grensene mellom Kystverkets og kommunenes ansvar,

har dette ifølge flere *kommuner* og *havner* løst seg ved dialog mellom kommunen, havnen og Kystverket. De fleste kommuner og havner mener at fordelingen må videreføres som i dag.

Høringsinstansene er også delt i synet på hvordan oppgavene med å sørge for fremkommeligheten i farvannet bør finansieres. KS mener at det er riktig at staten tar et større ansvar for kostnadene med å tilrettelegge for sikker sjøtrafikk. Flere høringsinstanser er positive til forslaget om at staten overtar ansvaret, forutsatt at oppgaven bekostes over Samferdselsdepartementets budsjett. De fleste kommunene og havnene mener imidlertid at forslaget om at kommunene ikke lenger vil ha ansvar for fremkommeligheten i farvannet, og dermed heller ikke kan kreve inn anløpsavgift for deres oppgaver i farvannet, vil få svært negative konsekvenser for kommuneøkonomien.

Maritime Bergen og *Bergen Havn* hevder at Bergen havn utfører om lag 200 oppdrag årlig i hoved- og biled på vegne av Kystverket. Dette arbeidet utgjør ifølge *Maritime Bergen* og *Bergen havn* en skjult kostnad som ikke fullt ut finansieres av ansvarshavende myndighet. Havnene vil derfor være i mindre stand til å bekoste utstyr og kapasitet til å bistå Kystverket, dersom anløpsavgiften ikke videreføres. Høringsinstansenes syn om anløpsavgiften er omtalt i mer detalj i kapittel 8.12.3.

Mange høringsinstanser mener at utvalgets forslag til fordeling av ansvar må utredes nærmere, dersom det skal fastsettes.

Innholdet i ansvaret

Kystverket mener at utvalgets forslag til bestemmelse om ansvar for fremkommelighet er formulert for vidt. Formuleringen «ansvar for at farvannet er farbart» åpner ifølge *Kystverket* for at det kan innfortolkes vidtrekkende plikter i bestemmelsen. *Kystverket* viser til at lovforslaget kan tolkes slik at ansvaret innebærer plikt til å overvåke hele farvannet for å bli oppmerksom på hindringer. *Kystverket* mener at det ikke er hensikten at trafikken i farvannet skal ha en kontinuerlig overvåking, ut over sjøtrafikksentralenes områder. *Kystverket* forstår lovutredningen slik at det er to hovedoppgaver utvalget mener at staten skal utføre etter bestemmelsen, nemlig «nødvendig isbryting» og «fjerning av gjenstander som er til hinder for sjøtransporten eller til fare for ferdselen».

Karmsund Havn IKS stiller seg bak utvalgets forslag om at det konkretiseres i lovbestemmelsen hva som ligger i ansvaret.

KS viser til at det i utvalgets lovforslag §§ 7 og 13 brukes henholdsvis begrepet «ferdsel» og

«alminnelig ferdsel». Begrepene er ikke definert. KS mener begrepene bør klargjøres. Videre legger KS til grunn at ansvaret for den alminnelige ferdselen opprettholdes og forutsetter at det er naturlig at staten sørger for isbryting for de offentlige ferge- og hurtigbårutene enten selv eller gjennom avtaler med de kommunale havnene eller private. KS er bekymret for om beredskapen vil bli tilstrekkelig ivaretatt. Det er ikke nærmere klargjort hva som ligger i statens ansvar annet enn at staten må sørge for det nødvendige apparatet, og i tilfelle behov inngå avtaler.

KS påpeker at det ikke sies noe om når departementet eller *Kystverket* har plikt til å gripe inn eller hvor lang tid det må gå før isbryting eller fjerning av gjenstander skal iverksettes. KS mener dette ikke er tilstrekkelig. Det bør ifølge KS vurderes å regulere dette i forskrift eller instruks som klargjør innholdet av en aktivitetsplikt. Dersom *Kystverket* eller andre som skal utføre oppdraget på vegne av departementet ikke oppfyller sine plikter, må de kommunale havnene ha anledning til å rydde opp. Dette vil eksempelvis være tilfelle der det må rykkes ut raskt for å sikre fremkommeligheten uten at det foreligger avtale eller hvor *Kystverket* er forhindret fra å rykke ut. I slike tilfeller må det fastsettes oppgjørsregler for arbeidet som utføres innenfor statens ansvarsområde.

Norske Havner vedlegger en oversikt over det de mener er kommunens oppgaver i farvannet. *Narvik havn KF* påpeker at de i dag har betydelige kostnader til oppsyn og overvåking av havnen, finansiert av anløpsavgiften.

NHO Sjøfart uttaler at noen av hovedutfordringene med dagens lov er at kommunene tolker sitt forvaltningsansvar i videste forstand, og pådrar seg unødige kostnader som igjen belastes nytte trafikken gjennom anløpsavgift.

8.3.4 Departementets vurdering

Fordeling av ansvar for fremkommelighet

Departementet deler synet til høringsinstansene som har påpekt at den som skal ha ansvaret for fremkommelighet må ha særskilt lokalkunnskap og tilstedeværelse og at en overføring av ansvaret til staten vil kunne innebære en innskrenking i lokaldemokratiet. Selv om *Kystverket* har lokalkunnskap og er tilstede lokalt, mener departementet at det er noen typer oppgaver som krever ytterligere lokalkunnskap og tilstedeværelse, og at disse derfor bør legges til kommunen. Videre viser departementet til høringsinstansene som hevder at dagens fordeling fungerer etter sin

intensjon. På denne bakgrunn mener departementet at kommunen fortsatt må ha ansvar for fremkommelighet i eget sjøområde. Kommunenes behov for å fortsatt ha ansvar for fremkommelighet retter seg, etter departementets forståelse, mot ansvaret for det daglige oppsynet med farvannet, altså ansvaret for isbryting og for fjerning av gjenstander som hindrer sjøtransporten eller er til fare for ferdsele. Det geografiske området for kommunens ansvar fremgår av figur 8.4.

Departementet mener at ansvaret for farvannsinfrastrukturen bør følges opp av staten. Dette er også i tråd med dagens praksis, hvor staten står for farvannsutbedringer i hele farvannet. Departementet mener at det bør presiseres i loven at det er staten, og ikke kommunene, som har dette ansvaret etter loven. I denne sammenheng vises det til departementets overordnede vurderinger av hvordan ansvar og myndighet bør fordeles i loven, se kapittel 8.2.4. Planlegging av forbedringer i farvannsinfrastrukturen bør ses i en nasjonal sammenheng og prioriteres ut fra der hvor behovene for forbedring er størst. Departementet mener at dette er en oppgave som bør ligge til staten.

Det at det presiseres i loven at staten har ansvar for farvannsutbedringer, innebærer en presisering av at dette faller utenfor kommunens ansvar for fremkommelighet. Dette vil igjen få betydning for hvordan slike prosjekter kan finansieres; når kommunen ikke har ansvar etter loven for å iverksette farvannsutbedringer, vil kommunen heller ikke kunne finansiere slike prosjekter gjennom farvannsavgiften («anløpsavgiften» etter gjeldende lov). Betydningen av at dette nå presiseres i loven, vil ha liten praktisk betydning. Etter det departementet erfarer, er det ikke gjennomført vesentlige farvannsutbedringer i kommunal regi som følge av kommunens ansvar etter gjeldende havne- og farvannslov.

Innholdet i ansvaret

Departementet er enig med utvalget og høringsinstansene som har uttalt at det er behov for å konkretisere i loven hva ansvaret for fremkommelighet innebærer. Departementet mener at utvalgets forslag til bestemmelse om hva innholdet i ansvaret innebærer er en klar forbedring sammenlignet med dagens lov, men at bestemmelsen bør konkretiseres ytterligere, slik at bestemmelsen uttømmende angir hva som inngår i ansvaret.

Spørsmålet er hvilke oppgaver som skal falle inn under ansvaret for fremkommelighet etter loven. I forlengelsen av dette, blir spørsmålet hvilke oppgaver kommunen kan finansiere gjen-

nom farvannsavgiften («anløpsavgiften» etter gjeldende lov), jf. at denne er basert på selvkost, se kapittel 8.12.3. Departementet mener at det må skilles tydeligere i loven mellom oppgaver som kommunen gjør som følge av havne- og farvannslovens lovpålagte ansvar for fremkommeligheten i farvannet, og oppgaver som gjøres ut fra egeninteresse av å gjøre havnen tilgjengelig eller mer attraktiv for brukerne av havnen.

Departementet er enig med utvalget i at isbryting og fjerning av gjenstander bør omfattes av ansvaret. Det er i utvalgets redegjørelse ikke gitt andre eksempler på hva ansvaret bør innebære enn isbryting og fjerning av gjenstander. Det er også disse eksemplene Kystverket nevner i sitt høringsinnspill. Som kommunale oppgaver i farvannet trekker Norske Havner blant annet frem vrakfjerning, vedlikehold av fyr og merker utenfor hoved- og biled, trafikkstyring til havnene, vedlikehold av farvannet, oppsyn med dykking og overvåkning av skip til ankers for reduksjon av risiko for ulykker. Flere høringsinstanser omtaler også beredskapen i havnen i denne sammenheng. Departementet vil understreke at flere av disse oppgavene heller ikke etter dagens lov faller inn under det lovpålagte ansvaret, og kan ikke finansieres gjennom anløpsavgift.

Håndtering av vrak kan falle inn under det lovpålagte ansvaret. Utgangspunktet er at den ansvarlige skal fjerne vraket. Dersom vraket ikke fjernes av den ansvarlige og det er til fare for ferdsele, må myndigheten vurdere hvilke tiltak som skal settes i verk, for eksempel merking av vraket eller fjerning for den ansvarliges regning. I den grad håndteringen av vraket utløser kostnader for kommunen, som kommunen ikke kan få refundert, kan kostnadene dekkes gjennom farvannsavgiften. Vedlikehold av fyr og merker er i utgangspunktet staten ved Kystverket sitt ansvar, se kapittel 8.5. Noen farvannsskilt og navigasjonsinnretninger er imidlertid i kommunens eie, og kommunen vil i kraft av å være eier ha ansvar for å vedlikeholde egne navigasjonsinnretninger. Det følger av departementets forslag til bestemmelse om farvannsavgift, at kommunen kan finansiere utgifter i forbindelse med egne farvannsskilt og navigasjonsinnretninger gjennom avgiften. Departementet vurderer imidlertid at det ikke er nødvendig å fastsette et lovpålagt ansvar for vedlikehold av fyr og merker, ut over det som følger av eieransvaret. Slik er det også etter gjeldende lov.

Kystverket mener at det faller utenfor kommunens ansvar å drive kontinuerlig overvåkning av trafikken i kommunens sjøområde. Departementet deler Kystverkets syn på dette. Dersom

havnene ser behov for en kontinuerlig overvåking eller trafikkstyring, mener departementet at dette må følge av havnens ønske om å gjøre havnen tilgjengelig eller attraktiv for brukerne av havnen. Således faller kontinuerlig overvåking av farvannet og trafikkstyring utenfor kommunens ansvar for fremkommelighet, og kan således ikke finansieres gjennom farvannsavgift. Noe annet kan være tilfelle dersom det etter en konkret risikovurdering er nødvendig å følge opp myndighetsutøvelse etter loven, som for eksempel oppfølging av ankringsregler i farvannet. Et annet eksempel er at det har oppstått en hendelse hvor departementet eller kommunen pålegger den ansvarlige å gjennomføre tiltak etter lovforslagets § 17, og som krever kontinuerlig oppfølging fra kommunen. Behovet for slik oppfølging må for øvrig vurderes på bakgrunn av hvilke andre aktører som er involvert. Ved forurensningsfare vil forurensningsmyndighetene følge opp. Gjelder det et fartøy i fare, kan det være aktuelt med statlig håndtering i medhold av § 20. Vurderingen av om slik overvåking eller oppfølging kan finansieres med farvannsavgift må imidlertid vurderes med utgangspunkt i den bestemmelsen som gir kommunen myndighet, se kapittel 8.12.3.

På denne bakgrunn mener departementet at det er to oppgaver som bør følge av det lovpålagte ansvaret om å holde farvannet farbart: nødvendig isbryting og fjerning av gjenstander som hindrer sjøtransporten eller er til fare for ferdselen. Ansvaret etter bestemmelsen gjelder oppgaver som er nødvendig av hensyn til sikkerhet og fremkommelighet. Isbryting og fjerning av gjenstander som utføres ut fra havnens egeninteresse av å gjøre havnen tilgjengelig eller mer attraktiv for brukerne av havnen, faller utenfor det lovpålagte ansvaret, og kan således heller ikke finansieres ved farvannsavgift.

Videre avgrenses ansvaret til fjerning av gjenstander og isbryting av hensyn til sikkerhet og fremkommelighet for den alminnelige ferdselen. Ferdsel til kaier og terminaler som brukes av én enkelt eller noen få brukere vil, som i dag, påligge eieren av havnen.

8.4 Regulering av ferdsel

8.4.1 Gjeldende rett

8.4.1.1 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 mot at fartøy bruker bestemte farleder og påbud om at bestemte fartøy skal bruke bestemte farleder. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 14 om bruk av farvann, se kapittel 8.4.1.2.

Det er staten som har myndighet etter § 13, og myndigheten omfatter alt farvann. Således følger ikke § 13 hovedreglene om fordeling av myndighet i lovens kapittel 2, se 8.2.1. Kommunen er imidlertid ved forskrift gitt en begrenset myndighet til å regulere fart, se nedenfor. Statens myndighet til å regulere ferdselen etter § 13 går foran kommunens myndighet etter §§ 14 og 42 første ledd.

Regulering av fart er en av de mest brukte ferdselsreguleringene etter gjeldende lov. Forskrift om fartsbegrensninger i sjø, elv og innsjø (2009) er gitt med hjemmel i § 13. Forskriften fastsetter blant annet en aktsomhetsplikt for fartøy og fartsbegrensninger ved passering av badende. Kommunen er i fartsforskriften delegert myndighet til å fastsette lokale fartsbegrensninger i eget sjøområde, også i hoved- og biled. Lokale fartsforskrifter fastsatt av kommunestyret skal godkjennes av Kystverket før de gir virkning, jf. fartsforskriften § 4 første ledd.

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 én fjerdedel av kommunene har registrert forskrifter i kartet.

Med hjemmel i § 13 er det også fastsatt forskrift om bruk av sjøtrafikksentralenes tjenesteområde og bruk av bestemte farvann (sjøtrafikksentralenes viktige verktøy, se kapittel 8.10). Sjøtrafikksentralenes viktige verktøy, se kapittel 8.10. Sjøtrafikksentralenes viktige verktøy, se kapittel 8.10. Sjøtrafikksentralenes viktige verktøy, se kapittel 8.10. Sjøtrafikksentralenes viktige verktøy, se kapittel 8.10. Sjøtrafikksentralenes viktige verktøy, se kapittel 8.10. Sjøtrafikksentralenes viktige verktøy, se kapittel 8.10.

I tillegg er det med hjemmel i § 13 fastsatt forskrift om merking av innretning for fornybar energiproduksjon (2016) og forskrift om krav til slepebåt i territorialfarvannet (2014).

8.4.1.2 Orden i og bruk av farvann og havn

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 havnevirkosomhet 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 gi forskrift om adgangen til å fastsette slike ordensforskrifter, herunder at slike ordensforskrifter skal følge angitt mal og godkjennes av departementet. Departementet har benyttet denne hjemmelen til å gi forskrift om bruk av mal og godkjenning av kommunale forskrifter om orden i og bruk av farvann og havner (2012, heretter «malforskriften»).

Kommunens 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

«Departementet er dermed gitt samme kompetanse som kommunene til å gi regler om orden i og bruk av farvann innenfor sine ansvarsområder, jf. «myndigheten etter loven». Slike ordensforskrifter kan være aktuelle som enhetlige forskrifter for alle hoved- og bileder eller særlige lokale regler knyttet til konkrete behov i den enkelte led. Eventuelle statlige forskrifter må samordnes med kommunale ordensforskrifter.»

Kilde: Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 158

Staten har ikke brukt sin myndighet etter § 14. 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 for øvrig av særmerknaden til § 14 at «adgangen til å gi ordensforskrift 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 malforskriften (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.

Enkelte kommuner har i sine ordensforskrifter fastsatt regler om bruk av vannscooter. Bruk av vannscooter var tidligere regulert i forskrift om bruk av vannscooter og lignende (2013), som var hjemlet i småbåtloven (1998). Denne forskriften er nå opphevet. Som følge av opphevelsen, ble ny § 9A om regulering av bruk av fritidsfartøy lagt til i malen som fremgår av malforskriften (2012). Blant de kommunene som har fastsatt særskilte regler om bruk av vannscooter, har noen fastsatt begrensninger for bruk av vannscooter innenfor et belte på en viss avstand fra land, noen har fastsatt forbud mot bruk av vannscooter i enkelte, avgrensede områder og noen har fastsatt tidsbegrensning for når på døgnet vannscooter kan brukes.

I tillegg til de nevnte bestemmelsene som er eksplisitt angitt i malforskriften, kan kommunene i medhold av malforskriften § 10 innta «andre reguleringer» i sine ordensforskrifter. Dersom kommunene tar i bruk § 10 i malen, skal dette godkjennes av Kystverkets hovedkontor før forskriften gis virkning, jf. malforskriften § 3 andre ledd.

8.4.1.3 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, jf. Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 159.

Statens myndighet til å avsperre områder etter § 15 andre punktum må ses i sammenheng med § 13 første ledd bokstav c som gir staten myndighet til å forby fartøy eller grupper av fartøy å bruke bestemte farleder eller farvann. I motsetning til § 13, er statens myndighet etter § 15 andre punktum begrenset til hoved- og biled og utenfor kommunens sjøområde for øvrig, mens kommunen har tilsvarende myndighet i kommunens sjøområde. Avsperring 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.

8.4.1.4 Fastsetting av farleder

Det følger av havne- og farvannsloven (2009) § 16 første ledd at departementet ved forskrift kan fastsette farleder, herunder fastsette hvilke farleder som skal være hovedled og biled. Hovedled og biled er omtalt nærmere i kapittel 3.3. I forskrift om farleder (2009) har departementet fastsatt hvilke leder som er hovedled og biled. Ledene er fastsatt som areal, og fremgår av Kystverkets digitale kart «Kystinfo», 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 utarbeidet 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., jf. Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 51.

Paragraf 16 tredje ledd må ses 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 tilatelse fra Kystverket eller kommunen etter § 27, dersom aktiviteten kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten i farvannet, se kapittel 8.6.1.

8.4.2 Høringsforslaget

Dagens løsning med at det er mulig å regulere ferdselen ved bruk av flere hjemler med nesten likt innhold, er ifølge utvalget lite brukervennlig. Myndigheten til å gi trafikkregulerende bestem-

melser 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.

Utvalgsforslaget går ut på at de ulike hjemlene til å regulere ferdsel i farvannet i §§ 13, 14 og 42 i dagens lov, samles i én bestemmelse. Etter utvalgets syn må en slik hjemmel formuleres slik at myndighetene kan foreta en konkret vurdering av behovet for regulering, hvor de ulike hensyn som skal ivaretas avveies. Lovens formålsbestemmelse vil sette en ytre ramme for kompetansen.

Et mindretall mener at gjeldende lovs fordeling av forvaltningsansvar og myndighet mellom stat og kommune bør videreføres i ny lov.

Fartsbegrensninger i farvannet

Utvalget viser til at det fra flere hold etterlyses mer helhetlig regulering av fart i farvannet. Dagens system med ca. 125 lokale fartsforskrifter fordelt på 94 kommuner kan ifølge flertallet være forvirrende og vanskelig å forholde seg til når man ferdes langs kysten. Utvalgets flertall peker på at det er vanskelig å oppfatte når man krysser kommunegrensene til sjøs og det er også vanskelig for brukerne å oppfatte de vekslende farts-grensene. Ifølge utvalget gjelder dette særlig 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 vei-struktur. I tillegg viser utvalgsflertallet til at forskriftene i dag er kommunale, og at reguleringene dermed kan variere fra kommune til kommune. Dette medfører at det kan være vanskelig å få oversikt over regelverket for et større område.

Med henvisning til Arbeidsgrupperapporten (2015) viser flertallet videre til at flere kommunale havner har uttrykt et ønske om at myndigheten til å fastsette fartsbegrensninger til sjøs, legges til staten.

Fastsetting av fartsbegrensninger i sjø krever ifølge utvalgsflertallet kompetanse i nautiske og sjøsikkerhetsmessige forhold, i tillegg til lokal-kunnskap. Flertallet viser til at 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 regionskontor, sjøtrafikksentraler og lostjenesten.

Flertallet foreslår at myndighet til å fastsette lokale fartsbegrensninger i sjø legges til departementet. For å sikre at lokale interesser ivaretas på best mulig måte, foreslår utvalgets flertall at det fremgår av bestemmelsen at departementet i sin vurdering skal legge vekt på berørte kommuners forslag til regulering av ferdsel i farvannet.

Regulering av ferdsel med fritidsfartøy

Utvalget har merket seg at mange kystkommuner har sterke interesser i reguleringen av ferdsel med fritidsfartøy. 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 vannscooter. Utvalget oppfatter at ønsket om å regulere ferdsel med fritidsfartøy ofte beror på lokale forhold. Den enkelte kommune kan ifølge utvalget ha et berettiget behov for selv å regulere bruk av fritidsfartøy i kommunens planområde i sjø.

Utvalget mener 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. I denne sammenheng viser utvalget til at plan- og bygningsloven (2008) er den sentrale loven i kommunens arbeid med arealdisponering innenfor sitt sjøområde. Som utgangspunkt mener utvalget at kommunene bør hjemle eventuell regulering av ferdsel med fritidsfartøy i medhold av plan- og bygningsloven. Denne regnes av utvalget som mer egnet enn havne- og farvannsloven 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.

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 ifølge utvalget viktig at kommunenes interesser sikres i slike saker. Utvalget mener derfor at det bør fremgå av bestemmelsen at departementet skal legge vekt på kommunens forslag til regulering av ferdsel. Det presiseres at en slik regel i praksis vil innebære at de kommunene som ønsker regulering av bruk av fritidsfartøy foreslår dette for Kystverket.

Utvalget foreslår at hjemmelen til å fastsette ferdselsregler 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 etter utvalgets forslag sette en ytre ramme for kompetansen. Av pedagogiske grunner foreslår utvalget at det i lovteksten gis eksplisitte eksempler på de mest aktuelle typer regulering.

Utvalget foreslår at dagens §§ 13, 14 og 42 samles til én bestemmelse, hvor staten gis myndighet til å fastsette reguleringer om ferdsel. De fleste eksemplene på ferdselsregulering som nevnes i dagens § 13 foreslås videreført, og i tillegg foreslås det at adgangen til å forby dykking, som i dag fremgår av §§ 14 og 42, nevnes eksplisitt i utvalgets forslag til bestemmelse om regulering av ferdsel.

8.4.3 Høringsinstansenes syn

Fordeling av myndighet til å regulere ferdsel på sjøen

Kystverket støtter utvalgets forslag om at staten skal være trafikkregulerende myndighet, og mener det er positivt å rydde opp i dagens mange hjemler om regulering av ferdselen. *Kystverket* er også enig med utvalget i at kommunens medvirkning vil være særlig viktig i spørsmål om regulering av fart og bruk av fritidsfartøy.

Politidirektoratet påpeker at en sterkt økende fritidsbåtflåte skaper større utfordringer for politiet, men også for sikkerheten i nære kystfarvann. *Politidirektoratet* viser til at bruken fritidsfartøyer øker i både omfang, størrelse og hastighet, slik at farepotensialet langs kysten øker tilsvarende. Etter *Politidirektoratets* oppfatning bør man på sentralt hold regulere adferd på dette området bedre enn i dag. *Politidirektoratet* mener at forslaget om at staten skal ta mer ansvar enn tidligere er ett av flere tiltak for å bedre sikkerheten til sjøs. Fra politietatens side oppfattes det som problematisk at hver kommune kan fastsette sine lokale hastighetsforskrifter som i dag. Som en følge av

dette opplever Politidirektoratet svært ulik hastighetsregulering i de lokale farvann. Politiet peker på ulike reguleringer, at det tas ulike hensyn når reguleringer fastsettes, og at lokale bestemmelser gjøres kjent på ulike måte. Både Politidirektoratet og *Oslo politidistrikt* støtter at staten overtar oppgave og ansvar for å utforme regelverk i den nære kystsonen.

Sjøfartsdirektoratet uttaler at flertallets forslag om ny fordeling av ansvar og myndighet mellom stat og kommune synes godt begrunnet og fremstår som hensiktsmessig, blant annet ved at dette kan legge til rette for en mindre fragmentert myndighetsutøvelse. Sjøfartsdirektoratet støtter utvalgets vurderinger av at kompetanse til å gi trafikkregulerende bestemmelser bør legges til én myndighet, og at denne bør legges til departementet, med en forutsetning om at myndigheten delegeres til Kystverket. Sjøfartsdirektoratet mener at utvalgets forslag om at statens får myndighet til å regulere ferdsel i farvannet vil bidra til å gjøre regelverket mer forutsigbart og brukervennlig.

Advokatfirmaet Lønnum DA er positive til at utvalget foreslår å legge myndigheten til å regulere ferdsel til staten. Når kommunene samtidig gis uttalerett, vil de lokale hensyn bli hørt, og samtidig vil en faglig kompetent myndighet vurdere om regulering er hensiktsmessig, ønskelig og i tråd med lovpålagte krav. Dette vil ifølge advokatfirmaet gi bedre sikkerhet ved reguleringen, og imøtekomme behovet for helhetlig myndighetsutøvelse.

Den Norske Turistforening (DNT) støtter i utgangspunktet utvalgets forslag som gir staten ansvar og myndighet for farleder og andre sjøområder. Samtidig mener DNT at kommunene fortsatt skal ha mulighet til å begrense bruk av fritidsfartøy, herunder bruk av vannscootere, med hjemmel i havne- og farvannsloven. *Friluftsrådernes Landsforbund* og *Kystleden* har avgitt tilsvarende uttalelse.

Forbundet KYSTEN uttaler at det vil være lettere å regulere felles fartsbegrensninger langs land dersom staten får ansvaret for hele skjærgården utenfor havnene. Forbundet KYSTEN viser til at det er en sterk fremvekst i ikke-motorisert ferdsel som roing og padling, og disse myke trafikantene har et særlig behov for beskyttelse.

KS Bedrift Havn ser behovet for forutsigbar regulering av ferdsel i farvannet. Likevel er det forhold som taler for at kommunene fortsatt skal ha myndighet til å regulere deler av ferdselen. *KS Bedrift Havn* viser til at sjøområdenes trafikkbilde, næringsaktivitet og andre særegenheter som påvirker sikker ferdsel ikke er enhetlig.

Eksempelvis kan kommuner med stor trafikk av småbåter, cruiseskip eller frakteskip ha behov for særlig å regulere ferdsel. En måte å forenkle dette på, kan ifølge *KS Bedrift Havn* være at det settes en nasjonal standard der det er muligheter for supplerende lokale bestemmelser. *KS Bedrift Havn* mener at utvalgets forslag bør endres til at Kystverket kan fastsette nasjonale føringer for regulering av ferdsel, men at det i bestemmelsen må legges opp til at kommuner ved forskrift særlig kan regulere ferdsel ut i fra lokale forhold.

Nettverk fjord- og kystkommuner (NFKK) mener at utvalget ikke har gjort en bred nok utredning og diskusjon når det gjelder de prinsipielle følgene av at staten tar over myndighetsutøvelsen i det kommunale farvannet. NFKK spør hva det betyr for det kommunale selvstyret og hvilken betydning det vil ha for andre kommunale oppgaver og ansvar.

Norges Luftsportforbund uttaler at det er positivt at kompetansen til å regulere ferdselen legges til staten, for å sikre at det er den nasjonale fagmyndigheten på området som er regulerende myndighet. Luftsportforbundet foreslår samtidig at det fastsettes en samordningsplikt for myndighetene etter havne- og farvannsloven å samordne vedtak etter loven som kan berøre sjøflyaktivitet med luftfartsmyndigheten.

Norsk Reiseliv uttaler at de spesielt vektlegger viktigheten av at myndigheten til å regulere ferdsel og bruk av farvann legges til staten.

Flere kommuner uttaler seg generelt om forslaget om ny modell for fordeling av ansvar og myndighet etter loven. Mange av disse uttaler at kommunen fortsatt bør ha ansvar og myndighet i eget sjøområde. Noen få uttaler seg spesifikt om ferdselsregulering. Eksempelvis uttaler *Kragerø kommune* og *Kragerø havnevesen KF* i sin felles uttalelse at ferdsel bør kunne reguleres ved lokal forskrift etter lokale behov og at dette tas inn i loven. *Oslo kommune* mener at det vil være å gå for langt i forhold til hva som bør være kjerneoppgavene for det kommunale selvstyret, dersom staten skal overta myndighetsutøvelse i kommunalt farvann.

Noen kommuner er imidlertid enig med flertallet i at staten bør overta regulering av ferdsel. *Asker kommune* mener at innholdet i forslaget er positivt for enhetlige bestemmelser i sjøområdene på tvers av kommunegrensener, særlig mht. fartsbegrensninger. *Tromsø kommune* er enig i forslaget om at myndighetsutøvelsen som hovedregel legges til staten, og at berørte kommuner skal høres og deres innspill skal vektlegges. *Karmsund Havn* stiller seg bak forslaget om at statens myn-

dighet skal gå foran kommunens, og at staten skal regulere ferdselen i farvannet. Dette forslaget vil etter Karmsund Havns mening bidra til å få en mer ensartet praksis. Havnen mener at det er positivt at kommunen vil ha mulighet til å komme med forslag til regulering av ferdsel i farvannet.

Fartsbegrensninger i farvannet

Klima- og miljødepartementet, Sjøfartsdirektoratet og Kystverket viser til utvalgets beskrivelse av at formålet med lokale fartsbegrensninger i sjø i hovedsak er å begrense farten til fartøyene slik at risikoen for sammenstøt, grunnstøting og lignende blir redusert. Både Klima- og miljødepartementet og Sjøfartsdirektoratet uttaler at hensynet til miljø også bør trekkes inn i denne vurderingen, jf. utvalgets forslag til formålsbestemmelse. Klima- og miljødepartementet og Sjøfartsdirektoratet viser til DNV GLs (2018) vurdering av effekten av hastighetsreduksjon for cruiseskip i verdensarvfjordene. Sjøfartsdirektoratet mener det er mye å hente på å la også miljøhensyn være et vurderingsmoment når lokale fartsbegrensninger skal fastsettes. Kystverket mener at utvalgets beskrivelse av formålet med fartsbegrensninger gir en noe upresis og begrenset omtale av den legislative begrunnelsen for hjemlene om farvannsregulering i dagens regelverk. Kystverket vurderer at dagens regelverk legger opp til en bredere og mer sammensatt vurdering enn hva utvalget synes å beskrive. I denne sammenheng vises blant annet til lovens formålsbestemmelse, som er bredere enn utvalgets beskrivelse av hva som er formålene med ferdselsregulering.

Kystverket stiller seg i det vesentligste bak virkelighetsbeskrivelsen og vurderingene utvalget har gjort om fartsregulering, og mener at lovens utgangspunkt bør være helhetlig håndtering av fartsregulering. Det er ifølge Kystverket utfordrende at kun en fjerdedel av kommunene har registrert sine forskrifter i Kystverkets digitale kartløsning for registrering av lokale fartsforskrifter.

Kystverket foreslår at det inntas en ny paragraf i loven om at enkeltvedtak eller forskrifter om fartsbegrensninger alltid skal fastsettes av departementet i medhold av havne- og farvannsloven, eventuelt at myndigheten etter havne- og farvannsloven må godkjenne enkeltvedtak eller forskrifter om fartsbegrensninger fastsatt i medhold av annet lovverk. Kystverket vurderer dagens situasjon, der ulike lovverk åpner for at ulike myndigheter på ulike myndighetsnivå kan fastsette fartsbegrensninger, gjerne i de samme farvann, og i ytterste fall med avvikende farts-

begrensninger, som uheldig. Som eksempler på annet regelverk, nevner Kystverket forskrifter om verneområder fastsatt i medhold av naturmangfoldloven, planbestemmelser i medhold av plan- og bygningsloven og forskrifter fastsatt i medhold av motorferdselloven.

Den norske Turistforening (DNT) og Kystleden mener at det er viktig med fartsbegrensning for motorfartøy på sjøen slik at det oppleves som trygt og trivelig å padle, seile og bade i sjøen. Skal reglene være enkle å følge og håndheve, mener DNT og Kystleden at det bør innføres nasjonale føringer på dette feltet. *DNT, Naturvernforbundet m.fl., Friluftsrådernes Landsforbund og Kystleden* foreslår at det innføres en nasjonal fartsgrænse i sjøen på fem knop i et belte langs land. *Naturvernforbundet m.fl.* mener at det må stå direkte i loven at

«I en sone på 200 meter langs land, inkludert rundt øyer, holmer og skjær, er øvre fartsgrænse 5 knop hvis ikke annet er bestemt gjennom enkeltvedtak eller forskrift. I øvrig sjøarealer, herunder farleder, er øvre fartsgrænse 25 knop hvis ikke annet er bestemt gjennom enkeltvedtak eller forskrift.»

Regulering av ferdsel med fritidsfartøy

Sjøfartsdirektoratet mener at utvalgets forslag om at bruk av fritidsfartøy kan reguleres gjennom forskrifter som gir staten myndighet til å regulere ferdsel i farvann, og at det fremgår av bestemmelsen at departementet skal legge vekt på kommunens forslag til regulering av ferdsel, fremstår som hensiktsmessig.

Advokatfirmaet Lønnum DA opplever at ingen av de kommunene som har foreslått begrensninger i bruk av vannscooter i tilstrekkelig grad har foretatt de konkrete vurderingene som departementet forutsetter i sin veiledning. Tvert imot bærer de foreslåtte forskriftene preg av at kommunene på forhånd har bestemt seg for å begrense vannscooterbruk, uten å konkret vurdere ulemper bruken av slike fartøy medfører. Samtidig opplever advokatfirmaet at kommunen i mange tilfeller egentlig ikke har som mål å regulere fartøyet vannscooter i seg selv, men i realiteten kun måten fartøyet benyttes på. Advokatfirmaet Lønnum DA mener at for eksempel en fartsforskrift, som vil gjelde for alle fartøy inkludert vannscooter, er en mye bedre måte å løse problemer med «villmannskjøring» på. Videre peker advokatfirmaet på at det er uheldig og lite forutsigbart for brukerne av farvannet om vann-

scooterbruk er regulert forskjellig i to nabokommuner. Håndheving av de foreslåtte reguleringsene fra forskjellige kommuner synes også å være problematisk. Advokatfirmaet vedlegger i denne sammenheng høringsinnspill til Sarpsborg, Hvaler og Fredrikstad kommuner og fra Politiets sjøtjeneste i Politidistrikt Øst.

Advokatfirmaet Lønnum DA viser til at den foreslåtte ordlyden i utvalgets forslag ikke setter noen begrensninger for når forbud mot eller vilkår for at f.eks. vannscootere bruker bestemte farleder eller farvann kan innføres. Ordlyden vil derfor kunne gi en noe uforutsigbar praksis, dersom myndigheten (Kystverket) stilles helt fritt til å fastsette forskrifter. Advokatfirmaet foreslår derfor ny bokstav c:

- c) forbud mot eller vilkår for at fartøy eller grupper av fartøy bruker bestemte farleder eller farvann, når hensynet til god fremkommelighet, trygg ferdsel og forsvarlig bruk og forvaltning av farvannet krever det.

DNT mener at kommuner som ønsker å begrense bruk av vannscootere må gis mulighet til å lage lokale forskrifter uten at det stilles urimelige krav til begrunnelse. Med henvisning til utvalgets uttalelser om kommunenes adgang til å regulere vannscooter med hjemmel i plan- og bygningsloven, ber *DNT* departementet vurdere å innlemme et tillegg om at departementet i sine innspill til planer etter plan- og bygningsloven, skal legge stor vekt på kommunens forslag til begrenning av motoriserte fartøy.

Friluftsrådernes Landsforbund viser til at padling og annen ikke-motorisert bruk av sjøen øker, og hevder at disse myke trafikantene har et særlig behov for beskyttelse. *Friluftsrådernes Landsforbund* mener at det er behov for hjemmel til å kunne ivareta hensynene til disse trafikantene. Eksempelvis ønsker mange kommuner å regulere vannscooterbruk, men blir møtt av et uklart regelverk og mangelfull veiledning fra staten.

Kommunesektorens organisasjon (KS) er enig med utvalget i at arealdelen i kommuneplanen kan være et mulig hjemmelsgrunnlag for kommuner som ønsker lokal regulering. Imidlertid mener KS at det må skje en nærmere utredning av oppfølging av en slik reguleringsmetodikk. KS og *Tromsø kommune* mener at det må drøftes mer grundig hvilke muligheter som finnes for å tilpasse havne- og farvannsloven til kommunenes faktiske utfordringer når det gjelder regulering av ferdsel med fritidsfartøy, herunder oppfølging og håndhevelse av regulering av ferdsel med fritidsfartøy med hjemmel i plan- og bygningsloven.

Styret for Jomfruland nasjonalpark mener at kommunene må gis adgang i ny havne- og farvannslov til å fastsette forskrifter om ferdsel på sjøen. Bakgrunnen er utviklingen i vannscootertrafikken som har økt betydelig etter at forbudet mot bruk av vannscooter ble opphevet. Trafikken er nå betydelig i nasjonalparken og den gjør skade på verneverdiene ved å skremme sjøfugl med kull på vannet. Styret for nasjonalparken mener at selv om verneforskriften for nasjonalparken ikke har forbud mot vannscooter, bør forbud innføres, og at dette best kan gjøres gjennom kommunal forskrift etter havne- og farvannsloven.

Sandefjord kommune mener at man bør se på muligheten for å kunne sette differensierte fartsgrenser eller muligheter for å gi dispensasjon, der dette kan være fornuftig. *Sandefjord kommune* peker på at det er ulike utfordringer med for eksempel rutegående fergetrafikk og fritidsfartøy, og at dette bør være en saklig begrunnelse for at forskjellsbehandling bør kunne aksepteres.

Tromsø kommune mener at det må drøftes og utredes mer grundig hvilke muligheter som finnes for å tilpasse havne- og farvannsloven til kommunenes faktiske utfordringer når det gjelder regulering av ferdsel med fritidsfartøy, herunder oppfølging og håndhevelse av regulering av ferdsel med fritidsfartøy med hjemmel i plan- og bygningsloven blant annet om politiet bør gis hjemmel til å håndheve overtredelse av reguleringsbestemmelser.

Annen ferdselsregulering

Forsvarsdepartementet med underliggende etater foreslår at bestemmelsen i § 8 første ledd, bokstav e) endres fra kun «forbud mot dykking» til «forbud mot dykking eller bruk av bemannet eller ubemannet undervannsfartøy». Begrunnelsen er den teknologiske utviklingen og at tilgjengeligheten av undervannsfarkoster, herunder undervannsdroner, er ventet å øke betraktelig fremover. Slike farkoster, enten de er bemannede eller ubemannede, kan utgjøre en fare for seilingssikkerheten og nytten og bruken av farvannet for overflatefartøyer. De kan også utgjøre en trussel mot lovlige undervannsfarkoster som Forsvarets ubåter og mineryddingssystemer mm. Videre ønsker Forsvaret en slik reguleringshjemmel for å kunne beskytte militære anlegg og andre nasjonale forsvars- og sikkerhetsinteresser.

Forsvarsdepartementet med underliggende etater foreslår at det gis en hjemmel til å regulere «tiltak av hensyn til rikets sikkerhet og forsvars- og beredskapsmessige forhold». Begrunnelsen er

Forsvarets behov for å føre kontroll med, og om nødvendig begrense eller hindre trafikk, i et eller flere farvann eller farleder. Forsvaret påpeker at det er viktig at det ikke er tvil om Forsvarets hjemmel i en sikkerhetspolitisk krisesituasjon. Fordi fartøy er pliktsubjektene, er det ifølge Forsvaret naturlig at en slik hjemmel finnes i havne- og farvannsloven. Forsvaret viser også til at en slik bestemmelse vil henge bedre sammen med bestemmelsen om sjøtrafikksentralene. Tilsvarende foreslår *Kystverket* at det fastsettes særskilt at det kan gis trafikkreguleringer med bakgrunn i forsvarsmessige hensyn. En slik hjemmel vil ifølge *Kystverket* åpne for at ferdselen til enkeltfartøy eller flere fartøy, for eksempel inndelt etter nasjonalitet, kan begrenses.

Luftfartstilsynet viser til at fartøysbegrepet avgrenses mot sjøfly som utfører landings- eller avgangsoperasjoner, og påpeker at dette i utgangspunktet løser det som etter deres mening er et problem etter gjeldende rett. Imidlertid påpeker *Luftfartstilsynet* at fartøysbegrepet ikke er drøftet nærmere i forbindelse med blant annet forskrifts- og enkeltvedtakskompetansen i utvalgets forslag til bestemmelse om myndighet til å regulere ferdsel i farvann. Etter *Luftfartstilsynets* oppfatning er det da ikke nødvendigvis klart i hvilke tilfeller avgrensningen av fartøysbegrepet mot sjøfly som tar av eller lander er ment som en begrensning av kompetansen til å treffe nærmere bestemmelser etter bestemmelsen. Problemstillingen for *Luftfartstilsynet* er derfor om sjøfly etter forslaget til bestemmelse om regulering av ferdsel kan bli omfattet av reguleringer som i utgangspunktet er rettet mot båter o.a. fartøyer som bare er maritime. *Luftfartstilsynet* ber på denne bakgrunn Samferdselsdepartementet om å vurdere om det er behov for en nærmere avklaring av i hvilken grad sjøfly under avgang og landing kan reguleres etter disse bestemmelsene.

Et alternativ for å avklare dette, er ifølge *Luftfartstilsynet* å ta inn en presumsjon, slik at enkeltvedtak og forskrift etter bestemmelsen om ferdselsregulering ikke anses å omfatte avgang og landing med sjøfly med mindre det eksplisitt er nevnt i vedtaket. *Luftfartstilsynet* har tilsvarende merknader til utvalgets forslag til bestemmelse om søknadspliktige tiltak, se kapittel 8.6.

Norges Luftsportforbund (NLF) uttaler at det er viktig at legaldefinisjonen av «fartøy» i lovutkastet § 3 bokstav b ikke omfatter sjøfly i avgangs- eller landingsfasen. NLF legger til grunn at den nye fartøydefinisjonen ivaretar de behovene som NLF illustrerer i sitt høringsbrev.

Narvik kommune og *Narvik Havn KF* uttaler at de utøver sin primære myndighet gjennom forskrift om bruk av og orden i havner, hvor det blant annet fattes enkeltvedtak om tillatelse til ankring i Narvik Havn KFs sjøområde. Disse forskriftsreglene bunner i et behov for å stille strenge vilkår til oppankring, blant annet med krav om ballastkondisjon, skipets beredskap og vær-situasjoner hvor taubåt skal være i beredskap. Hvis flertallets innstilling til ny lov skulle bli vedtatt, vil en, ifølge *Narvik kommune* og *Narvik Havn KF*, i realiteten nullstille flere år med sjøsikkerhetsarbeid. Dette står i sterk kontrast til lovens formål.

8.4.4 Departementets vurdering

Utgangspunktet for regulering av ferdsel i farvannet er allmennhetens rett til fri ferdsel til sjøs. Likevel er det behov for å til en viss grad begrense denne friheten gjennom regulering av ferdsel i farvannet. Flere høringsinstanser, deriblant friluftsansisasjonene, viser til utfordringer knyttet til den tiltakende bruken av areal i kystnære områder. Særlig viser friluftsansisasjonene til utfordringer forbundet med bruk av havner og farvann til fritidsaktiviteter. Departementet ser at økende bruk av fritidsfartøy, som stadig går raskere, medfører utfordringer i kystnære områder. Departementet mener derfor at ny havne- og farvannslov bør kunne brukes som et virkemiddel for å avveie ulike interesser i farvannet, herunder friluftsansiser og næringsinteresser. Det vises i denne sammenheng til at et av lovens hovedformål er å legge til rette for effektiv, sikker og miljøvennlig bruk av farvann, jf. kapittel 7.1.4.

Departementet deler utvalgets syn på at dagens løsning, som innebærer at det er mulig å regulere ferdselen ved bruk av flere hjemler med nesten likt innhold, er lite brukervennlig. Departementet foreslår, som utvalget, at myndigheten som fremkommer av gjeldende §§ 13, 14, 15 andre setning, 16 og 42 samles til én bestemmelse om regulering av ferdsel i farvannet, med enkelte unntak. Det vises imidlertid til omtale nedenfor om en egen bestemmelse om regulering av ferdsel med fritidsfartøy og om regulering av bruk av kommunens sjøområde.

Departementet er også enig med utvalget i at bestemmelsen om regulering av ferdsel må formuleres slik at myndighetene kan foreta en konkret vurdering av behovet for regulering, hvor de ulike hensyn som loven skal ivareta, avveies. Dette tilsier at bestemmelsen om regulering av ferdsel bør utformes slik at den gir en relativ vid adgang til å regulere ferdsel. Det er også slik den

tilsvarende bestemmelsen i dagens lov § 13 er utformet. Adgangen til å regulere ferdsel vil imidlertid begrenses av lovens formål.

Utvalget uttaler at ønsket om å redusere risiko for sammenstøt, grunnstøting og lignende i hovedsak vil være formålet med lokale fartsbegrensninger. Klima- og miljødepartementet, Kystverket og Sjøfartsdirektoratet påpeker at det ikke bare er dette som kan være formålet med ferdselsreguleringer. I lys av at havne- og farvannsloven fortsatt er en sektorlov som regulerer havner og farvann, er departementet enig med utvalget i at ønsket om å unngå sammenstøt, grunnstøting og lignende i hovedsak er og vil være hovedformålet med ferdselsregulering etter loven. Som nevnte høringsinstanser er inne på, vil imidlertid lovens formålsbestemmelse sette den ytre rammen for kompetansen til å regulere ferdsel. Formålet med ferdselsregulering etter havne- og farvannsloven kan også for eksempel være hensynet til miljø. I så måte er departementet ikke enig i Advokatfirmaet Lønnums forslag om at adgangen til å fastsette forbud mot eller vilkår for at fartøy eller grupper av fartøy bruker bestemte farleder eller farvann skal begrenses til tilfeller hvor hensynet til god fremkommelighet, trygg ferdsel og forsvarlig bruk og forvaltning av farvannet krever det.

Tilsvarende mener Forsvarsdepartementet at bestemmelsen bør gi hjemmel til å regulere ferdsel av hensyn til rikets sikkerhet og forsvars- og beredskapsmessige forhold. Kystverket har en tilsvarende merknad i høringen. Av kapittel 7.1.4. fremgår det at hensynet til forsvars- og beredskapsinteresser er ivaretatt i lovens formålsbestemmelse. Departementet mener derfor at det ikke er behov for en egen bestemmelse om regulering av ferdsel av hensyn til rikets sikkerhet og forsvars- og beredskapsmessige forhold.

Fordeling av myndighet til å regulere ferdsel på sjøen

Departementet deler utvalgets syn på at trafikkregulerende bestemmelser beror på til dels kompliserte nautiskfaglige vurderinger. På denne bakgrunn mener departementet, som utvalget, at myndigheten til å regulere trafikken som hovedregel bør legges til departementet. Myndigheten bør etter departementets syn delegeres til Kystverket.

Utfordringen med dagens lov er, etter departementets syn, at regulering av fart og bruken av farvannet er uoversiktlig og fragmentert med store variasjoner i ulike kommuner. Departementet viser til at vi i dag har 125 lokale fartsforskrif-

ter fordelt på 94 kommuner. Departementet ser at det kan være svært vanskelig for fritidsbåtførere å orientere seg om hvilke fartsgrenser som gjelder hvor.

Med flertallsforslaget om at staten får all myndighet til å regulere ferdsel på sjøen, vil en kunne oppnå mer ensartede regler, som fattes ut fra sjø-sikkerhets- og nautiskfaglige vurderinger, og hvor hele den norske kysten ses i sammenheng. Ensartede regler vil også være enklere for brukerne å forholde seg til. I evalueringen av gjeldende lov, som ble gjennomført i 2015 av en arbeidsgruppe nedsatt av Samferdselsdepartementet, har flere kommuner gitt uttrykk for at de har behov for mer statlig styring med regulering av ferdsel på sjøen, se Arbeidsgrupperapporten (2015). Noen kommuner har også gitt innspill i høringen om at staten bør regulere ferdsel på sjøen.

Samtidig har flere høringsinstanser uttalt at det er behov for at kommunene kan regulere fart og bruk av fritidsfartøy i eget sjøområde. Ønsket om å oppnå et ensartet regelverk må således avveies mot kommunenes behov for å regulere fritidsflåten i eget sjøområde.

Departementet mener at kommunene har et berettiget behov for å regulere ferdsel med fritidsfartøy i eget sjøområde. Ferdsel med fritidsfartøy foregår i stor grad nært land, og bruken påvirker kommunens borgere. Bruk av fritidsfartøy er en del av den tiltagende arealkonflikten i kystnære områder, omtalt innledningsvis i kapittel 8.4.4. Antall fritidsfartøy er stadig økende, og flere av fritidsfartøyene som brukes nå er raskere enn før. Departementet har merket seg at dette bidrar til en økende konflikt mellom brukere av fritidsfartøyer, herunder vannscootere, og myke trafikanter som padlere, badende og lignende. Spørsmålet om hvordan farvannet skal kunne brukes er således i stor grad et lokalt anliggende. Departementet mener derfor at kommunene bør ha mulighet til å regulere ferdsel med fritidsfartøy.

På bakgrunn av ovenstående, foreslår departementet at myndigheten til å regulere ferdsel i farvannet som utgangspunkt legges til departementet. Kommunen gis myndighet til å regulere ferdsel med fritidsfartøy i eget sjøområde. Det vises i denne sammenheng til de overordnede vurderingene om fordeling av ansvar og myndighet som departementet har gjort i kapittel 8.2.4.

Departementet mener at den myndigheten som kommunen gis etter loven, ikke bør begrenses ved at de kommunale forskriftene må godkjennes av Kystverket. I denne sammenheng vises det til retningslinjer gitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (Kommunal- og modernise-

ringsdepartementet, 2016), hvor det fremgår at statlige godkjenningsordninger bare bør innføres når hensynet til rettssikkerhet eller et av de andre nasjonale hensynene begrunner slik form for statlig overprøving. Videre vises det til at godkjenningsordningen for lokale fartsforskrifter er ressurskrevende for Kystverket.

Regulering av ferdsel med fritidsfartøy

Departementet deler utvalgets syn på at det er behov for å kunne regulere bruk av fritidsfartøy etter havne- og farvannsloven. Departementet foreslår at adgangen til å regulere fritidsfartøy fastsettes som en egen bestemmelse i loven. Myndighet til å fastsette forskrift gis til kommunen. Departementet mener at kommunen ikke vil ha behov for å treffe enkeltvedtak om ferdsel med fritidsfartøy, og foreslår at kommunen gis myndighet til å gi forskrift om ferdsel med fritidsfartøy.

I tillegg til fartsgrenser for fritidsfartøy, er regler om bruk av vannscooter et eksempel på mulig regulering av fritidsfartøy. Det sentrale regelverket om bruk av vannscooter, som var hjemlet i småbåtloven (1998), ble opphevet i 2017. I forbindelse med opphevelsen, ble havne- og farvannsloven pekt på som mulig hjemmelsgrunnlag for kommunene for å regulere bruk av vannscooter. Departementet har registrert at flere kommuner har vært usikre på adgangen de har til å regulere vannscooter etter gjeldende havne- og farvannslov. Usikkerheten som kommunene opplever påpekes også av DNT og av Advokatfirmaet Lønnum i høringen.

Slik departementet har forstått det, gjelder tvilen hvilke krav som stilles til begrunnelse for å kunne gi forskrift om bruk av vannscooter etter havne- og farvannsloven. I denne sammenheng viser departementet til formålsbestemmelsen og til vurderingen av hvilke formål som det er adgang til å vektlegge når ferdselsreguleringer skal fastsettes, jf. innledningsvis i kapittel 8.4.4. Videre viser departementet til forvaltningsloven (1967) og den alminnelige forvaltningsretten, som regulerer krav til utredning og begrunnelse når en offentlig myndighet skal fastsette forskrifter.

Fartsbegrensninger i farvannet

Forslaget om at departementet gis myndighet til å fastsette ferdselsreguleringer og at kommunene gis myndighet til å regulere ferdsel med fritidsfartøy i eget sjøområde innebærer at det vil være departementet som kan regulere fart for næringsfartøy, og at både departementet og kommunene

kan regulere fart med fritidsfartøy. Denne fordelingen av myndighet er ment å både ivareta hensynet til kommuner som har behov for mer statlig styring med regulering av fart, og til kommuner som har behov for selv å regulere fart for fritidsfartøy i eget sjøområde.

For å løse utfordringene med dagens regulering av fart, kan det være aktuelt å fastsette generelle fartsgrenser langs hele kysten for fritidsfartøy. På denne måten vil hele norskekysten ses i sammenheng, og regelverket utformes mer enhetlig. At kommunen gis myndighet til å regulere fart med fritidsfartøy, innebærer at kommunen kan fastsette en annen fartsgrænse for fritidsfartøy i eget sjøområde. Dette innebærer at eventuelle generelle fartsgrenser for fritidsfartøy vil gjelde for hele kysten, men at kommunene kan justere denne ut fra lokale behov.

Samtidig som at en slik løsning ivaretar hensynet til det lokale selvstyret, vurderer departementet at den langt på vei vil ivareta behovet for mer ensartede fartsreguleringer langs norskekysten. Fra et brukerperspektiv, vil fastsettelse av en generell fartsgrænse som kan justeres lokalt innebære en mer forutberegnelig rettstilstand. Som eksempel vil en generell fartsgrænse langs hele kysten innebære at fritidsbåtførere på en enkel måte kan skaffe seg kunnskap om hva som er lovlig hastighet, og dermed være innenfor de lovlige rammene for fart på sjøen. Dersom en kommune ut fra lokale behov fastsetter en høyere fartsgrænse, vil fritidsbåtfører som forholder seg til den generelle fartsgrænsen uansett være innenfor lovens rammer. Fritidsbåtfører som ønsker å kjøre fortere enn den generelle fartsgrænsen, kan da enten aktivt undersøke om kommunen har oppjustert grensen, eller følge skilting hvis det er det er satt opp.

Det foreslås derfor en hjemmel for at departementet kan gi forskrift om fart, også særskilt for fritidsfartøy. Samtidig gis kommunen i loven myndighet til, ut fra lokale reguleringsbehov, å fastsette fartsgrenser for fritidsfartøy i eget sjøområde, og eventuelt fravike generelle forskrifter dersom slike fastsettes.

Når det gjelder Politidirektoratets merknad om at det er behov for på sentralt hold å regulere adferden på sjøen bedre enn i dag, og at det er problematisk at hver kommune kan fastsette sine lokale hastighetsforskrifter, mener departementet at dette i stor grad imøtekommes. Det at man får generelle fartsgrenser for fritidsfartøy som utgangspunkt, er ventet å gi mer ensartethet enn regelverket i dag. Dersom kommunens justerte fartsgrenser registreres i Kystverkets digitale

kartløsning for registrering av lokale fartsforskrifter, og dersom fartsgrensene også skiltes eller på annen måte gjøres tydelig for fritidsbåtførere og kontrollmyndigheten, mener departementet at dette vil medføre at det vil bli lettere for fritidsbåtførere og kontrollmyndighetene å orientere seg i regelverket om fart på sjøen.

En konsekvens av at det skilles mellom regulering av fritidsfartøy og regulering av næringsfartøy er at det for ett og samme område vil kunne være to ulike reguleringer som gjelder for ulike typer fartøy. Dette kan være en aktuell problemstilling i områder hvor det går både fritidsfartøy og næringsfartøy. Det er imidlertid ikke uvanlig at aktivitet i næringsvirksomhet er underlagt andre krav enn annen aktivitet. Departementet venter at dette ikke vil by på store utfordringer. Dersom det i enkelte områder skulle oppstå utfordringer som følge av at samme område har ulike regler for fritidsfartøy og for næringsfartøy, kan dette løses ved at det vurderes at samme regler skal gjelde for næringsfartøy som for fritidsfartøy, at det skiltes tydeligere eller at det på annen måte informeres tydeligere om de ulike reglene.

Bruk av kommunens område

Lovutvalgets flertall foreslår at myndigheten til å regulere bruk av farvannet i hovedsak legges til departementet. Departementet er imidlertid enig med de av høringsinstansene som påpeker at enkelte oppgaver i kommunens sjøområde krever særskilt lokalkunnskap og tilstedeværelse. Dette tilsier etter departementets vurdering at kommunene bør ha adgang til å regulere blant annet ankring, bruk av taubåtassistanse og dykking i eget sjøområde. Eksempelvis vil krevende forhold i farvannet kunne medføre behov for å stille strenge krav til oppankring. For å sikre at kommunenes regulering av ankring er av god nautiskfaglig kvalitet, foreslår departementet at kommunenes forskrifter om dette skal godkjennes av departementet før forskriften kan gis virkning. Det forutsettes at myndigheten til å godkjenne forskriftene, delegeres til Kystverket.

Annen ferdselsregulering

Departementet stiller seg bak utvalgets vurdering av hvilke typer ferdselsreguleringer som bør nevnes eksplisitt i bestemmelsen. Listen over type reguleringer er ikke uttømmende, men angir eksempler på hva som kan reguleres. Adgangen til å regulere ferdsel er ment å omfatte det som kan reguleres etter havne- og farvanns-

loven (2009) §§ 13, 14, 15 andre punktum, 16 og 42.

Ettersom eksemplene i bestemmelsen ikke er uttømmende, mener departementet at det ikke er nødvendig å liste opp alle aktuelle former for ferdselsregulering i bestemmelsen, jf. Forsvarsdepartementets merknad om at bruk av bemannet eller ubemannet undervannsfartøy bør nevnes eksplisitt. Imidlertid er departementet enig i Forsvarsdepartementets bemerkning om at den teknologiske utviklingen og tilgjengeligheten av undervannsfarkoster, herunder undervannsdroner, er ventet å øke betraktelig fremover, noe som tilsier at slike fartøy bør nevnes. For å presisere tydelig at også dette er aktuell regulering, foreslår Samferdselsdepartementet, som Forsvarsdepartementet, at det i bestemmelsen står eksplisitt at det kan fastsettes reguleringer om bruk av bemannet eller ubemannet undervannsfartøy.

Til Luftfartstilsynets merknad om fartøysbegrepet og betydningen ferdselsreguleringer vil ha for sjøfly, viser departementet til vurderingen ovenfor om at hjemmelen til å regulere ferdsel bør formuleres slik at myndighetene kan foreta en konkret vurdering av behovet for regulering, hvor de ulike hensyn som loven skal ivareta, avveies. For noen av de aktuelle reguleringene etter § 6, eksempelvis fartsreguleringer, vil det være naturlig å gi forskrifter som gjelder for «fartøy». Spørsmålet om slike forskrifters betydning for bruken av sjøfly ved avgang og landing, vil da være avklart med definisjonen av «fartøy» i § 3 med merknad. Departementet vil understreke at sjøfly vil være et «fartøy» i havne- og farvannslovens forstand når det befinner seg på vannflaten, og vil således være underlagt fartsbegrensninger. Det er bare når et sjøfly er posisjonert og begynner sin akselerasjon for avgang og ved landing, at det ikke er et «fartøy» i lovens forstand. Dersom en regulering har et annet subjekt enn «fartøy», vil reguleringens anvendelse for sjøfly måtte avklares for det enkelte tilfellet.

8.5 Navigasjonsinnretninger og farvannsskilt

8.5.1 Gjeldende rett

Ansvar og myndighet for navigasjonsinnretninger og farvannsskilt er regulert i havne- og farvannsloven (2009) §§ 19, 20 og 21. Etter loven har staten overoppsyn med og forvaltningsansvar for fyrlys, sjømerker, farvannsskilt og andre innretninger og anlegg som skal gi navigasjonsveiledning eller

regulere ferdselen. I dette ligger det at staten skal føre kontroll med og registrere slike innretninger i norske farvann.

Ansvar for etableringer av navigasjonsinnretninger er etter gjeldende lov fordelt mellom stat og kommune, jf. §§ 7 og 9. Ansvar for drift og vedlikehold er eiers ansvar uavhengig av geografisk plassering.

Etablering, fjerning, flytting eller endring av navigasjonsinnretninger, farvannsskilt eller anlegg for trafikkovervåkning krever tillatelse fra departementet, jf. gjeldende § 19 annet ledd. Videre følger det av bestemmelsens tredje ledd at departementet kan gi pålegg om blant annet etablering, drift, fjerning, flytting av navigasjonsinnretninger og farvannsskilt. Lys eller andre innretninger som virker villedende for sikker navigasjon eller ferdsel kan kreves fjernet, omskjermet eller endret.

Havne- og farvannsloven (2009) § 20 gir departementet hjemmel til å treffe enkeltvedtak eller 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. Med hjemmel i denne bestemmelsen er det i dag gitt forskrift om farvannsskilt m.m. (2012) og forskrift om merking av innretning for fornybar energiproduksjon (2016).

Videre følger det av loven at enhver annen bruk av navigasjonsinnretninger enn den bruk innretningen er tiltenkt og har som formål, er forbudt dersom det ikke foreligger en tillatelse fra departementet, jf. havne- og farvannsloven (2009) § 21. Det følger av bestemmelsen at det samme gjelder for brygger, kaier eller lignende for losbåter.

8.5.2 Høringsforslaget

Utvalget peker på at det er avgjørende for sikkerheten til de sjøfarende at ansvaret for sjøsikkerhetstiltak som navigasjonsinnretninger og farvannsskilt legges til en aktør med den nødvendige fagkompetansen og med tilstrekkelige ressurser til å ivareta ansvaret. På bakgrunn av dette foreslår utvalget at ansvaret legges til staten, som er nasjonal fagetat på området. Det pekes også på at forslaget innebærer en hensiktsmessig forenkling ved at regelverket bringes i tråd med gjeldende praksis. Selv om utvalget foreslår å endre hvem som skal være ansvarlig for etablering av navigasjonsinnretninger, foreslås det ingen endring i eksisterende eieransvar for etablerte navigasjonsinnretninger. Vedlikeholds- og driftsansvar vil som i dag følge eierskapet.

Utvalget foreslår at dagens adgang til å søke om å etablere navigasjonsinnretninger videreføres. For å sikre utforming og plassering i tråd med de standarder som eksisterer på området, foreslår utvalget at andre aktører enn staten må ha tillatelse for å kunne etablere navigasjonsinnretninger. Utvalget ser likevel behov for å forenkle dagens begrepsbruk. Det foreslås derfor å erstatte dagens formulering «fyrlys, sjømerker, farvannsskilt og andre innretninger og anlegg som skal gi navigasjonsveiledning eller regulere ferdselen» med den mer teknologinøytrale betegnelsen «navigasjonsinnretninger og farvannsskilt».

Videre foreslår utvalget at dagens hjemmel til å fastsette tekniske krav til og utforming av navigasjonsinnretninger og farvannsskilt videreføres, jf. gjeldende § 20. Utvalget ser imidlertid ikke behov for å videreføre dagens enkeltvedtakskompetanse i § 20, og bestemmelsen videreføres som en ren forskriftshjemmel. Utvalget foreslår også en justering av forskriftskompetansen i bestemmelsen. I gjeldende lov kan det fastsettes forskrift om «tekniske krav til og bruk, utforming og lokalisering av» navigasjonsinnretninger og farvannsskilt. I forslaget til ny bestemmelse er «lokalisering» tatt ut. 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.

Gjeldende lovs forbud mot å bruke navigasjonsinnretninger til annet enn den tiltenkte bruken foreslås videreført. Utvalget ser ikke behov for å videreføre bestemmelsen om at det kan gis tillatelse til slik bruk, og foreslår at det i ny lov er et generelt forbud mot slik bruk av navigasjonsinnretninger og farvannsskilt. Videre mener utvalget at det ikke er hensiktsmessig at bestemmelsen inkluderer bruk av brygge, kai eller lignende til bruk for losbåt.

8.5.3 Høringsinstansenes syn

Kystverket støtter utvalgets forslag om å legge ansvaret for etablering av navigasjonsinnretninger til staten. *Kystverket* støtter også utvalgets forutsetning om at dette ikke skal endre på nåværende eierforhold. Utover dette er *Kystverket* enig i at dagens bestemmelser om navigasjonsinnretninger og farvannsskilt bør videreføres, og støtter utvalgets forslag til forenklinger og justeringer av dagens ordlyd. *Kystverket* peker også på at merknadene til ny bestemmelse bør omtale spørsmålet om hvorvidt søknader om å etablere naviga-

sjonsinnretninger også skal behandles etter bestemmelsen om tiltak som krever tillatelse.

Øksnes kommune er positiv til forslaget om at staten ved Kystverket får et enhetlig ansvar for navigasjonsinstallasjoner. Vågan kommune, Sortland kommune og Lødingen kommune har tilsvarende merknad.

Flere andre høringsinstanser peker på at forslaget til endring av ansvarsfordeling mellom stat og kommune er en innskrenkning av det kommunale selvstyret. Det er få av disse som har konkrete kommentarer til hvem som skal være ansvarlig for etablering av navigasjonsinnretninger.

8.5.4 Departementets vurdering

Departementet er positiv til utvalgets forslag om at staten skal ta ansvaret for etablering av navigasjonsinnretninger. Som utvalget peker på i sin utredning, har Kystverket allerede en praksis som ikke er i samsvar med gjeldende lovs fordeling av forvaltningsansvar mellom stat og kommune på dette området. Departementet mener at en endring som foreslått vil være en hensiktsmessig forenkling av dagens regulering.

Kystverket eier og drifter rundt 97 % av alle navigasjonsinnretningene i Norge. Oversikt over etableringer de siste årene viser også at det er Kystverket som i hovedsak etablerer nye innretninger. Departementet mener derfor at en endring som foreslått vil få små konsekvenser for både staten og kommunene. Siden utvalget kun foreslår å endre på hvem som er ansvarlig for å vurdere og foreslå etableringer i farvannet, vil endringen ikke være til hinder for at de som ønsker å sette opp nye merker kan søke Kystverket om tillatelse til dette. Som utvalget også peker på, vil endringsforslaget ikke medføre et rettskrav på at det etableres ønskede navigasjonsinnretninger. Staten må fortsatt prioritere etablering av navigasjonsinnretninger på bakgrunn av behovet for merking, den sjøsikkerhetsmessige gevinsten ved tiltaket og tilgjengelige budsjettmidler.

Departementet er også enig med utvalget i at endringen ikke bør medføre endringer i eieransvar for navigasjonsinnretninger som er etablert før lovens ikrafttredelse. Dette er i tråd med dagens forskrift om farvannsskilt og navigasjonsinnretninger (2012), som legger vedlikeholdsansvaret, samt plikten til å utbedre eller melde om feil ved innretninger, på den som eier eller er ansvarlig for innretningen.

Navigasjonsinnretningene som kommunen allerede eier vil fortsatt være kommunens ansvar.

Kostnader til drift og vedlikehold av disse innretningene vil kunne belastes en eventuell farvannsavgift, se kapittel 8.12.3.

Departementet er enig med Kystverket i at det bør presiseres i merknadene til bestemmelsen at søknader om navigasjonsinnretninger skal ha tillatelse etter lovens bestemmelse om navigasjonsinnretninger og farvannsskilt, og at det ikke også er behov for tillatelse etter bestemmelsen om tiltak som krever tillatelse, se lovforslaget §§ 10 og 14.

8.6 Tiltak som krever tillatelse

8.6.1 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 departementet. Bygging, graving, utfylling, forøyningsinstallasjoner, 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 i vurderingen av om tillatelse skal gis er 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.

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 sakstyper alltid skal behandles av departementet. Dette gjelder blant annet søknader om etablering av akvakulturanlegg, rørledninger for olje og gass, broer og tiltak som krysser kommunegrensene, og for øvrig tiltak som kan skape vesentlige hindringer eller ulemper 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 er delegert den enkeltvedtaks-

kompetansen som departementet har etter gjeldende lovs kapittel 4.

Departementet er i § 27 fjerde ledd 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 denne vedtakskompetansen.

Tiltak som kan være av betydning for Forsvarets eller Kystverkets anlegg, innretninger eller virksomhet, krever tillatelse fra departementet, jf. § 28. Formålet 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 behandles 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 § 26 angir en alminnelig sikkerhetsstandard ved planlegging, gjennomføring, drift og vedlikehold av tiltak som er søknadsplichtige 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 departementet hjemmel 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 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 stille vilkår i tillatelser.

Departementet er i § 30 gitt hjemmel til å fastsette forskrift eller treffe enkeltvedtak om forbud mot, eller 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. Hjemmelen er ikke benyttet av departementet.

Dersom en tillatelse etter kapittel 4 ikke har blitt benyttet innen tre år etter at den ble gitt, faller tillatelsen ifølge § 31 bort.

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, 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 som er nødvendige for å klarlegge konsekvenser av at tiltaket 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 å få klarlagt mulige konsekvenser av tiltaket.

8.6.2 Høringsforslaget

Lovutvalget mener at det fortsatt er behov for å regulere tiltak av hensyn til sikkerhet og fremkommelighet i sjø. Gjeldende regulering av søknadsplicht for tiltak i sjø foreslås derfor videreført.

Tiltak som bare berører ferdselen på et avgrenset geografisk område som ikke er gjensstand for allmenn ferdsel bør, som i dag, holdes utenfor behandling etter havne- og farvannsloven. For å tydeliggjøre dette skillet foreslår utvalget at det presiseres i bestemmelsen at det kun er tiltak som kan påvirke den allmenne ferdselen som er omfattet av kravet om tillatelse.

For å unngå både at tiltak som skulle vært omsøkt ikke blir det, og at uproblematiske tiltak forsinkes unødig av ordinær saksbehandling, mener utvalget at det må være lav terskel for søknadsplicht. Tilsvarende må det være et høyt 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 søknadsplichtig.

Lovutvalgets flertall foreslår at kommunen skal være beslutningsmyndighet for tiltak som befinner seg i havn, mens beslutningsmyndigheten for øvrig skal ligge hos departementet. Mindretallet foreslår å opprettholde gjeldende myndighetsfordeling mellom stat og kommune.

Utvalget mener at bakgrunnen for kravet om tillatelse for tiltak av betydning for Forsvarets eller Kystverkets anlegg etter gjeldende lovs § 28, er noe uklar. På bakgrunn av dette foreslår utvalget at det ikke stilles et særskilt krav om tillatelse for slike tiltak.

Lovutvalget foreslår å ikke videreføre dagens bestemmelse i § 26 om at tiltak skal planlegges, gjennomføres, drives og vedlikeholdes slik at hensynet til fremkommelighet og sikkerhet blir ivare tatt. Utvalget mener at disse hensynene bør ivaretas gjennom bruk av vilkår i tillatelser.

Det følger av den ulovfestede vilkårlæren at det innenfor visse rammer kan settes vilkår om plikter til begunstigende forvaltningsvedtak. Utvalget mener imidlertid at en egen bestemmelse om vilkår til tillatelser etter havne- og farvannsloven vil bidra til å klargjøre eventuell tvil om hvilke typer vilkår det er hjemmel til å stille. Utvalget foreslår derfor å videreføre en bestemmelse om adgang til å fastsette vilkår.

Lovutvalget foreslår å videreføre en regulering av bortfall av tillatelser. Det vises til at dersom det går lang tid fra vedtakelsestidspunktet til tiltaket iverksettes, kan det 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 nytt til andre formål.

Lovutvalget 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 tungvint for tiltaks-haver. Utvalget mener imidlertid at det er tilstrekkelig at det stilles krav om at departementet skal innhente kommunens uttalelse dersom tiltaket kan påvirke sikkerheten eller den allmenne ferdselen i farvannet i havn. Dette forslaget må sees i sammenheng med flertallets forslag om å begrense kommunens myndighetsområde etter loven til havneområder.

Gjeldende havne- og farvannslov kapittel 4 inneholder for øvrig flere bestemmelser som gir departementet adgang til å fastsette nærmere regler i forskrift eller ved enkeltvedtak. Flere av disse bestemmelsene er ikke benyttet, og utvalget foreslår derfor å ikke videreføre flere av hjemlene.

8.6.3 Høringsinstansenes syn

Forsvarsdepartementet med underliggende etater uttaler at de ønsker en klar hjemmel som sikrer at Forsvaret mottar søknader som kan påvirke nasjo-

nale forsvarsinteresser, og ha mulighet til å nekte tiltak som kan true disse interessene. Forsvarsdepartementet mener at sikkerhetsloven ikke vil kunne ivareta Forsvarets behov i denne sammenheng. Dagens hjemmel i havne- og farvannsloven må etter Forsvarsdepartementet sitt syn videreføres, men kan forenkles og forkortes betydelig.

Luftfartstilsynet ber om at det vurderes hvorvidt det er behov for en nærmere avklaring av i hvilken grad sjøflyaktivitet skal være søknadspliktig etter loven.

Kystverket støtter lovutvalgets forslag om hvilke tiltak som skal være søknadspliktige. Kystverket mener at det bør legges til rette for at terskelen for søknadsplikt kan heves i visse situasjoner, for eksempel dersom tiltaket er tilstrekkelig avklart gjennom arealplan i medhold av plan- og bygningsloven (2008). Videre foreslår Kystverket en bestemmelse vedrørende avvisning av søknader som kun gjelder privatrettslige anliggender, jf. tilsvarende regulering i plan- og bygningsloven § 21-6. Kystverket anfører avslutningsvis at en utstrakt bruk av vilkår for å håndtere forskjellige sider ved et tiltak kan føre til utfordringer med likebehandling og helhetlig praktisering. Kystverket ser derfor behov for en forskriftshjemmel som stiller nærmere krav til søknad, forundersøkelser, tegninger og situasjonsplan, planlegging, drift og vedlikehold av tiltaket mv.

Havforskningsinstituttet viser i sin høringsuttalelse til at de ved flere anledninger de siste årene har påpekt at Kystverket har planlagt, og delvis gjennomført, sprengningsarbeid i farleder midt i gyteperioden for kysttorsk. Havforskningsinstituttet mener dette er svært uheldig ettersom kysttorsken og ressursene, blant annet i Oslofjorden, ligger på historisk lavt nivå. Instituttet anmoder om at ny havne- og farvannslov får i seg elementer som sikrer en miljøfaglig god planlegging i forbindelse med tiltak og fysiske inngrep, som tar hensyn til kystøkosystemets mangfold av biologiske verdier.

KS påpeker at det i utvalgets forslag til bestemmelse om regulering av ferdsel, og til bestemmelse om søknadspliktige tiltak brukes henholdsvis begrepet «ferdsel» og «alminnelig ferdsel». Begrepene er ikke nærmere definert. KS mener at hva som ligger i begrepene ikke er klart, og derfor bør klargjøres.

Fylkesmannen i Rogaland advarer mot å fremheve havne- og farvannsloven som en samordningslov for alle tiltak i sjø som kan påvirke farleder og sikkerhet til sjøs. Så langt ut som plan- og bygningsloven går, er det denne loven som er aktuell for planlegging og samordning.

Karmsund Havn IKS er positive til at lovutvalget presiserer at opplag ved kai ville kunne regnes som et søknadspliktig tiltak. Karmsund Havn IKS mener imidlertid at forslaget om at søker skal gis melding innen fire uker er svært byråkratiserende, all den tid man da får en slags totrinnsprosess der en først må søke «forhåndsgodkjenning» med fire ukers svarfrist, før søknaden deretter kan behandles i henhold til forvaltningslovens regler. Med lokalkunnskap og kommunikasjon med søker, vil mange av spørsmålene rundt søknadsplikt kunne avklares.

Miljødirektoratet er noe betenkt over forslaget om ikke å videreføre § 33 i gjeldende havne- og farvannslov som hjemler pålegg om undersøkelser før vedtak kan treffes, men er åpne for at det kan stilles krav om dette i selve tillatelsen, også for forutgående undersøkelser. Tillatelsen har som hovedregel varighet i tre år, men kan forlenges. Miljødirektoratet mener dette kan legge et utilbørlig press på gjennomføring av nødvendige undersøkelser som ofte kan ta lang tid, og dessuten vil spise av gyldighetstiden for tillatelsen. I tillegg trenger man tid til saksbehandlingen. Det er også uklart hvordan man har tenkt å håndtere undersøkelsesresultater som, dersom de var kjent på forhånd, kunne gitt grunnlag for å avslå en tillatelse.

Høringsinstansene er for øvrig delt i synet på flertallets forslag om å endre dagens fordeling av myndighet mellom stat og kommune. For nærmere omtale av disse innspillene, se kapittel 8.2.3.

8.6.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med lovutvalget i at det bør videreføres et krav om tillatelse til tiltak som har konsekvenser for sikkerhet og fremkommelighet i sjø. Det vurderes som viktig at regelverket sikrer hensynet til sikkerhet og fremkommelighet for sjøverts ferdsel, og dette kan oppnås på en hensiktsmessig måte gjennom krav til forhåndstillatelse fra myndigheten etter loven.

Terskelen for søknadsplikt vil i utgangspunktet være lav. Etter departementets mening bør terskelen kunne heves der det er forsvarlig, slik at tiltak som vurderes som uproblematisk vil kunne gjennomføres på en mer effektiv måte. En heving av terskelen for søknadsplikt vil for eksempel kunne tenkes hvor tiltaket er tilstrekkelig avklart i arealplan etter plan- og bygningsloven. Departementet foreslår med bakgrunn i dette at det også i ny lov gis en forskriftshjemmel til å gi nærmere regler om at visse typer tiltak skal kunne unntas fra kravet om tillatelse.

Departementet deler KS' syn om at det fremstår som uklart om det er forskjell på begrepene «ferdsel» og «alminnelig ferdsel». Som det fremgår av merknaden til formålsbestemmelsen, er det ferdselen i farvannet hvor allmennheten ferdes, som loven skal legge til rette for. Dette innebærer at det ikke vil være søknadsplikt for tiltak som bare kan påvirke ferdselen for enkeltpersoners bruk i avgrensede områder. Fordi loven gjennomgående har som formål å legge til rette for ferdselen i det farvannet hvor allmennheten ferdes, er det ikke behov for å særskilt presisere dette i bestemmelsen om søknadspliktige tiltak.

Departementet mener at dagens fordeling gir staten myndighet i saker som berører viktige nasjonale interesser. Dette ivaretas ved at Kystverket er tillatelsesmyndighet i hoved- og biled, og for øvrig alltid skal være tillatelsesmyndighet for tiltak som kan skape vesentlige hindringer eller ulempe for den alminnelige ferdselen. Departementet vurderer at det særlig i disse sakene er behov for nautisk- og sjøsikkerhetsfaglig kompetanse til å avgjøre søknadene. Søknader om tiltak i kommunens sjøområde som ikke kan skape vesentlige hindringer eller ulempe for den alminnelige ferdsel vurderes å være kommunens anliggende. Hensynet til det kommunale selvstyret tilsier at kommunen bør være tillatelsesmyndighet for disse sakene. På denne bakgrunn foreslår departementet å opprettholde dagens fordeling av myndighet mellom stat og kommune til å gi tillatelse til søknadspliktige tiltak. Departementet foreslår, som utvalget, at departementets myndighet for søknader som kan ha vesentlige konsekvenser, bør fremgå av loven.

I likhet med lovutvalget ser departementet ikke behov for å videreføre krav om tillatelse for tiltak som kan være av betydning for Kystverkets anlegg. Kystverkets anlegg omfatter blant annet de statlige fiskerihavneanleggene. Disse skal overføres til de nye regionene fra 1. januar 2020. Behovet for å stille krav om tillatelse for tiltak som har betydning for Kystverkets anlegg og innretninger vil for øvrig bli tilfredsstillende ivaretatt ved kravet om tillatelse til tiltak som kan påvirke sikkerheten og ferdselen i farvannet. I tillegg vises det til at myndigheten ikke kan gi tillatelse til tiltak som vil være i strid med loven. Dette innebærer blant annet at det ikke kan gis tillatelse til tiltak som medfører at Kystverkets navigasjonsinnretninger ikke virker som tilsiktet. Se for øvrig kapittel 8.5 om navigasjonsinnretninger og farvannsskilt.

På bakgrunn av Forsvarsdepartementets høringsuttalelse foreslår departementet at ny lov

stiller krav om tillatelse til tiltak som kan påvirke forsvars- og beredskapsinteresser i farvannet.

Departementet er enig med lovutvalget i at det ikke er behov for en generell bestemmelse om alminnelige krav til tiltak, jf. gjeldende lov § 26. Krav til tiltak bør reguleres gjennom vilkår for tillatelsen, og vil ellers følge av annet regelverk. Plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter regulerer for eksempel tekniske krav til byggverk og installasjoner.

Departementet er enig med lovutvalget i at det bør videreføres en egen hjemmel til å fastsette vilkår i tillatelser. Særlig vektlegger departementet at en slik bestemmelse vil klargjøre eventuell tvil om hvilke typer vilkår som kan stilles. Listen over mulige vilkår som kan stilles er ikke uttømmende, men gir eksempler på de mest sentrale typer vilkår til denne typen tillatelser. Det kan oppstå situasjoner der det er ønskelig at undersøkelser foretas før tillatelse eventuelt gis. I denne fasen vil ikke den generelle vilkårshjemmelen gi adgang til å kreve slik forundersøkelse. Departementet mener derfor at også ny lov bør gi en egen hjemmel til å gi pålegg om slike undersøkelser. Departementet ser ikke behov for å videreføre hjemmelen til å kunne gi forskrift om hva slags undersøkelser som er å anse som nødvendige.

Som i dag bør tillatelser etter departementets syn falle bort ved passivitet. Til Miljødirektoratets merknad om at en slik regel kan legge et utilbørlig press på gjennomføringen av undersøkelser, vil departementet påpeke at departementet har muligheten til å stille krav til kvaliteten og til hvor grundig slike undersøkelser skal være. Dersom slike undersøkelser ikke har tilstrekkelig god kvalitet, vil dette kunne gi grunnlag for å avslå søknaden eller stille krav om at det gjennomføres nye undersøkelser. Videre vil departementet vise til at fristen kan forlenges én gang med opptil tre år.

Utvalget mener at det ikke er behov for en bestemmelse om at tillatelse ikke kan gis i strid med arealplan, da det følger av plan- og bygningsloven (2008) § 11-6 at tillatelse ikke kan gis i slike situasjoner. Departementet mener imidlertid at en slik bestemmelse ikke vil være overflødig. En slik bestemmelse vil etter departementets syn sikre at tillatelser etter særloven er i tråd med kommunens arealdisponering etter plan- og bygningsloven. Departementet foreslår derfor at det, som i dag, skal fremgå av ny havne- og farvannslov at tillatelse ikke kan gis i strid med arealplan, uten dispensasjon fra plan- og bygningsmyndigheten.

Departementet er enig med lovutvalget i at det ikke er behov for forskriftshjemler og enkeltvedtakshjemmel tilsvarende det som i dag er regulert i

havne- og farvannsloven §§ 26, 27 tredje ledd og 30. Hjemmelen i § 30 til å forby eller sette vilkår for tiltak for å bevare bestemte områder med særlig verdi for marint biologisk mangfold anses som lite hensiktsmessig å videreføre i ny lov. Generelle regler om beskyttelse av bestemte områder bør plasseres i annet sektorregelverk, eksempelvis naturmangfoldloven (2009). Enkeltvedtakskompetansen etter gjeldende § 33 omfattes av adgangen til å avslå søknader etter lovutvalgets forslag til ny lov § 14.

Videre mener departementet at en adgang til å gi forskrift om at visse typer tiltak skal være unntatt fra kravene om tillatelse vil innebære en forenkling både for brukerne og myndighetene. Departementet foreslår derfor at ordningen videreføres. Forskriftshjemmelen bør dessuten utvides slik at departementet får adgang til å fastsette nærmere hvilke tiltak som omfattes av søknadsplikten. Dette åpner ikke bare for at tvilstilfeller kan avklares, men også for at terskelen for søknadsplikt kan heves i tilfeller der dette anses som forsvarlig ut fra de hensyn som søknadsplikten bygger på.

Endelig mener departementet at det bør innføres en hjemmel til å gi forskrifter om krav til innholdet i søknader. Slike forskrifter vil kunne legge til rette for rask behandling av søknader.

8.7 Midlertidig begrensning av fartøyers opphold i havn

8.7.1 Gjeldende rett

Havne- og farvannsloven (2009) § 39 regulerer fartøyers adgang til å benytte havn, og havnenes tilsvarende mottaksplikt. Plikten til å motta fartøy gjelder ikke ubetinget og kan begrenses på ulike betingelser. Bestemmelsen relaterer seg til eier/operatør av havn og er ikke en generell hjemmel for kommunen til å avvise skip av hensyn til lokal luftforurensning.

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», se kapittel 9.3.1.

Videre framgår det i § 39 første ledd annet punktum at eier og operatør kan fastsette begrensninger i adgangen til å anløpe havn, «av hensyn til sikkerhet, miljø og fiskerinæringen». Hvordan hensyn til miljø skal tolkes har vært vurdert av Justisdepartementets lovavdeling i tolkningsuttalelse datert 24. april 2015. Lovavdelingen har vurdert om § 39 første ledd annet punktum gir hjemmel for å begrense anløp av havn for å med-

virke til at luftforurensningen i et nærmere angitt område ikke overstiger grenseverdiene etter forurensningsregelverket, eller at overskridelsene blir mindre enn de ellers ville blitt. Etter betydelig tvil kommer lovavdelingen til at lokal luftkvalitet faller inn under de miljöhensyn som kan begrunne anløpsnekt.

8.7.2 Høringsforslaget

Utvalget ønsker ikke å videreføre en egen bestemmelse om mottakspunkt i ny lov (se nærmere omtale under punkt 9.3.2), men foreslår å gi en egen hjemmel for kommunen til midlertidig å begrense anløp til havn på grunn av lokal luftforurensning.

Utvalget mener at det er viktig at myndigheten til å avvise fartøy fra havn legges til kommunen selv, og ikke som i dag til eier/operatør av havn. Begrunnelsen er at kommunen da kan sette begrensninger for anløp av fartøy også til privat havn.

På denne bakgrunn foreslår utvalget at det i ny havne- og farvannslov tas inn en hjemmel for kommunen som offentlig myndighet til å regulere skipstrafikk inn til havn når dette vurderes som nødvendig av hensyn til lokal luftforurensning. Hjemmelen bør ikke gi mulighet til permanent begrensning i trafikken, men til midlertidig å begrense trafikk inn til havn når det er nødvendig for å unngå, eller begrense, ulovlig akutt lokal luftforurensning.

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 i forurensningsforskriften. Dette vil for eksempel ikke være tilfelle dersom de meteorologiske forholdene fører til at forurensningen fra skipene spres bort fra boområder og bysentrene. Tilsvarende vil ikke en begrensning av skipstrafikken gi et reelt bidrag dersom begrensning fører til økt landtransport slik 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, noe som også omfatter fartøyers opphold i havnens sjøområde, der dette 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 en havn i kommunen uten å gjøre opphold.

Utvalget ser at det er viktig med forutsigbarhet og transparens for rederiene. Rederiene har strenge forpliktelser overfor vareeier, og utenforliggende faktorer som bidrar til å skape usikkerhet om rederienes evne til å inøtekomme vareeiers krav innebærer en betydelig svekkelse av sjøfartens konkurranseevne. Sjøtransporten er i konkurranse med veitransporten. En konsekvens av en svekkelse av sjøtransportens konkurranseevne er at mer av godstransporten flyttes over 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 ev. må fastsettes som forskrift. Dette kan legge til rette for forutsigbare og gjennomsiktede prosesser, slik at rederiene og vareeierne i større grad kan tilpasse seg ev. 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.

8.7.3 Høringsinstansenes syn

Utvalgets forslag støttes i all hovedsak av de høringsinstansene som uttaler seg om saken.

Klima- og miljødepartementet påpeker at det er positivt at kommunenes regulering av anløp av hensyn til lokal luftkvalitet fastsettes som forskrift, og ikke som enkeltvedtak. Det vil legge til rette for forutsigbare og åpne prosesser og vil i tillegg kunne stimulere til bruk av skip som forurensrer mindre eller har nullutslipp. Departementet mener også at det bør vurderes om denne bestemmelsen bør utvides til også å kunne brukes for å avvise anløp av skip som har særlig store utslipp til luft. I lys av at departementet foreslår å likevel videreføre mottakspunktet, har Klima- og miljødepartementet

uttrykt at også generelle miljøutfordringer i kommunen bør kunne begrunne avvisning.

Kystverket stiller spørsmål ved om en adgang for kommunen til å begrense fartøyers opphold i havn vil kunne ramme fartøyeiere, brukere, tjenestemotakere eller andre urimelig hardt, eller for øvrig redusere effektiviteten og påliteligheten til sjøtransportnettet i uforholdsmessig stor grad. *Kystverket* stiller spørsmål om forskriftshjemmelen i havne- og farvannsloven bør defineres og avgrenses nærmere. Videre påpekes det at virkeområdet til bestemmelsen bør utvides til kommunens myndighetsområde etter plan- og bygningsloven §1-2.

Miljødirektoratet støtter forslaget. Dette vil gi kommunene en mer spesifikk hjemmel enn de har i dag etter § 7-4 i forurensningsforskriften, til å pålegge havneiere å iverksette bestemte tiltak for å overholde grenseverdikravene i § 7-6. Begrepet «ulovlig akutt lokal luftforurensning» er imidlertid litt upresist. *Miljødirektoratet* foreslår enten å stryke «ulovlig akutt» eller «ulovlig». Det er konsentrasjonen/nivåene av luftforurensningene samlet sett som eventuelt blir ulovlige etter forurensningsforskriften kapittel 7, og ikke hvert enkelt utslipp.

Sjøfartsdirektoratet peker på at en ev. forskriftshjemmel bør legges til staten ved *Kystverket* og ikke til det enkelte kommunestyret, særlig av hensyn til avveiningen mellom skipsfartens behov for forutsigbarhet og behovet for nødvendige tiltak i perioder med ulovlig akutt lokal forurensning. Beslutningen om å iverksette begrensning som en slik eventuell forskrift legger opp til kan eventuelt legges til den aktuelle kommunen.

Norsk Reiseliv mener at kommunene må kunne gi forskrift om begrensninger av anløp til havn når det er nødvendig fordi lokal forurensning overskrider tillatt nivå, og at dette også må gjelde antall turister som mottas.

Friluftsrådernes Landsforbund støtter flertallets forslag, men ønsker en utvidet mulighet ved at «ulovlig akutt» tas ut av ordlyden.

KS støtter flertallets forslag, men ønsker også mulighet til avvisning når det kan dokumenteres særlige utfordringer ved lokal luftforurensning og generelle forurensningsulemper for miljøet.

Rederiforbundet, Color Line, NHO Sjøfart, Kystrederiene støtter flertallsforslaget, men forutsetter en snever unntakshjemmel med høy terskel og strenge saksbehandlingskrav. Særlig vises det til hensynet til rutegående transport og til fartøyer som ikke har alternative havner. Nullutslipp-fartøy må unntas. Ifølge disse høringsinstansene er det viktig at systemet utformes transparent og forutsigbart i forskrift.

Bergen havn oppfatter ordlyden i lovforslaget som en presisering av gjeldende lov. Lovforslaget omhandler «ulovlig akutt forurensning» som tilsvarende *Kystverkets* tolkning av begrepet «miljøhensyn» i dagens lov. *Bergen havn* opplever at denne bestemmelsen ikke gir en reell begrensningsmulighet og foreslår derfor at loven åpner for ytterligere rettslige virkemidler, slik at bruken av havnen kan ivareta andre lokale og nasjonale føringer.

Stavangerregionen Havn IKS mener at det må fastsettes hva som skal anses som lokal ulovlig forurensning og hvem som skal vedta regler for hva nivået er. Det må være årsakssammenheng mellom avvisning og utslipp. Det må slås fast at det ikke påhviler et erstatningsansvar på havn eller kommune ved av- eller bortvisning.

For øvrig støttes forslaget også av *Cefor, Maritime Bergen, Den norske turistforening, Stavanger kommune, Tromsø kommune, Karmøy kommune, Oslo kommune, Halden kommune, Rana kommune, Trondheim kommune og Kragerø kommune*.

8.7.4 Departementets vurdering

Departementet støtter utvalgets forslag om at kommunestyret gis en egen hjemmel til å kunne begrense fartøyers opphold i havn, fordi dette vil gi mulighet til å begrense oppholdet også i en privat havn. En privat havn kan være lokalisert slik at aktiviteten ved denne kan ha like stor betydning for overholdelse av grenseverdiene i forurensningsforskriften som kommunens egne havner. Departementet deler ikke *Sjøfartsdirektoratets* syn på at myndigheten bør legges til *Kystverket*, da det ikke vil være i tråd med hensynet til det lokale selvstyret. Det at myndigheten legges til kommunen samsvarer også med kommunens ansvar og oppgaver når det gjelder lokal luftforurensning fra kilder på land.

Videre støtter også departementet utvalget i at begrensningene i adgangen til havn skal forskriftsfestes og ikke gis ved enkeltvedtak. Dette vil etter departementets syn legge til rette for større forutsigbarhet for sjøtransporten. Videre er det meningen at adgangen til å begrense skip skal rettes mot en ubestemt krets av fartøy, eller grupper av fartøy, og skal ikke være et virkemiddel for å begrense enkeltskips opphold i havn. Dersom ett skip utgjør en trussel for miljøet, vil havnen fortsatt ha mulighet til å avvise skipet etter det som følger av lovforslaget § 27.

Når det gjelder hvilke hensyn som kan begrunne kommunens avvisning av fartøy i havn, er høringsinstansene i hovedsak enig i utvalgets syn om at hensynene bør knyttes til lokal luftfor-

urensing. Enkelte av høringsinstansene mener at det også bør gis anledning til å begrense anløp av hensyn til andre forurensningsulemper for miljøet enn kun lokal luftforurensning, og at muligheten til avvisning bør utvides ved at «ulovlig akutt» eller «ulovlig» tas ut av ordlyden.

Departementet mener at det er viktig med forutsigbarhet og transparens for rederiene, noe som fremheves av *Rederiforbundet*, *Color Line*, *NHO Sjøfart og Kystrederiene*. Som utvalget påpeker, har rederiene strenge forpliktelser overfor vareeier. Utenforliggende faktorer som bidrar til å skape usikkerhet om rederienes evne til å imøtekomme vareeiers krav, innebærer en betydelig svekkelse av sjøfartens konkurranseevne. Sjøtransporten er i konkurranse med veitransporten. En naturlig konsekvens av en svekkelse av sjøtransportens konkurranseevne er at mer av godstransporten flyttes over til veitransport. En slik utvikling er i strid med den politiske målsettingen om mer godsoverføring fra vei til sjø og bane, og kan i tillegg gi økte klima- og miljøskadelige utslipp. På denne bakgrunn mener departementet at en altfor vid adgang til å begrense fartøyers opphold i havn av hensyn til miljø, vil kunne få negative miljøkonsekvenser. Departementet mener derfor at hensynene kommunene kan legge til grunn for å avvise skip ikke kan være for generelle.

Lokal luftforurensning er særskilt regulert i forurensningsforskriften (2004) § 7-3 første ledd. Kommunen er i forurensningsforskriften § 7-4 gitt myndighet til å gi pålegg for å sikre at grenseverdiene i forskriften § 7-6 ikke overskrides. Kommunen har imidlertid ikke myndighet til å pålegge spesifikke tiltak, som for eksempel å begrense anløp til havner i kommunen, jf. Miljødirektoratet (2013).

Justisdepartementets lovavdeling har i sin tolkningsuttalelse lagt til grunn at forurensningsregelverket ikke på selvstendig grunnlag gir kommunen hjemmel til å avvise fartøy fra havn, for å sikre at kravene i forurensningsforskriftens kapittel 7 overholdes, og at et slikt tiltak derfor må ha hjemmel i særlovgivningen, jf. lovavdelingens tolkningsuttalelse av 5. mai 2015 i sak 15/1738. Det er dermed behov for en slik hjemmel i havne- og farvannsloven som sektorlov.

En lignende hjemmel er i dag gitt for veitrafikk i vegtrafikkloven (1963) § 7 første ledd, som gir Kongen eller fullmaktshaver adgang til å forby bestemte kjøretøyer eller trafikantgrupper i enkelte områder og innenfor bestemte tidspunkt. Lokal luftforurensning er en utfordring særlig i de større byene. Departementet mener at sjøtransporten også må bidra til å løse problemet dersom

de bidrar til at forurensningen overstiger lovlig nivå. På denne bakgrunn støtter departementet utvalget i at hensynet bør knyttes til lokal luft.

Utvalget foreslår at adgangen til avvisning gis når det er nødvendig for å unngå eller begrense «ulovlig akutt lokal luftforurensning». Departementet vil påpeke at utvalgets intensjon er å ta hensyn til den akutte, ulovlige lokale luftforurensningen som kommer til syne gjennom overskridelser av timesmiddelverdiene i forurensningsforskriftens § 7-6 (Grenseverdier for tiltak). Ved å fjerne «akutt» og «ulovlig» fra hjemmelen vil departementet gjøre loven mer robust med tanke på mulige fremtidige utfordringer, samtidig som det understrekes at det i dag er rettet mot å redusere den akutte overskridelsen av timesmiddelverdiene.

Departementet støtter utvalget i at det 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 lokal forurensning.

For at begrensninger i skipstrafikken skal kunne anses som nødvendig, må slik begrensning gi et reelt bidrag til å unngå eller redusere overskridelsen av timesgrenseverdiene for lokal luftforurensning. Dette vil for eksempel ikke være tilfelle dersom de meteorologiske forholdene fører til at forurensningen fra skipene spres bort fra boområder og bysentra, og at det dermed ikke blir overskridelser eller fare for overskridelser. Tilsvarende vil ikke en begrensning av skipstrafikken gi et reelt bidrag dersom dette fører til økt veitransport i områder hvor lokal luftforurensning er et problem, slik 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, slik at begrensning overfor slike fartøy ikke vil være aktuelt.

Det må være en viss forholdsmessighet mellom konsekvenser for sjøtransporten og tiltakets effekt for at forskrift skal iverksettes. Dette krever kunnskap om skipstrafikkens bidrag til lokal luftforurensning, og hvilken effekt tiltaket vil ha sett i sammenheng med andre tiltak og kilder i kommunen. Denne vurderingen kan være mer utfordrende å gjennomføre for skipstrafikk enn for veitrafikk, men er likevel gjennomførbar. Utviklingen av metoder for datainnsamling og modellering forventes også å bidra til å forenkle dette arbeidet i fremtiden.

Vurderingen av om forskrift om midlertidig begrensning av fartøyers opphold i havn skal fast-

settes vil måtte gjøres kort tid i forveien for å ha effekt på timesmiddelnivåene av forurensningen. Det vil være hensiktsmessig å utarbeide en slik forskrift i forkant, som først effektueres når behovet for forskriften aktualiserer seg. For å hindre lokal luftforurensning i tide kan det ikke kreves at kommunen gjør en fullstendig vurdering av hvilken effekt skipsfarten har på den konkrete luftforurensningen. Det vil derfor være hensiktsmessig at det gjennomføres en generell vurdering av skipstrafikkens bidrag til lokal luftforurensning i havnen og byområdet, samt konsekvenser av å begrense opphold i havn, når forskriften utarbeides.

Avgjørelsen av om tiltaket skal iverksettes vil deretter kunne tas på bakgrunn av observerte og modellerte forurensningsnivåer i henhold til den tidligere vurderingens konklusjoner. Dette er i tråd med praksisen for innføring av lignende tiltak for veitrafikk, eksempelvis dieselforbud med hjemmel i forskrift om midlertidig trafikkregulerende tiltak ved høy luftforurensning i Oslo kommune. Basert på tidligere vurdering om at dieselmotorer er en stor bidragsyter til høye nivåer av NO₂ i forskriftens virkeområde, gjøres vedtaket om dieselforbud med 24 timers varsel, og gjelder innenfor en avgrenset periode på døgnet hvor luftforurensningen er høyest.

En utfordring med at kommunen gis adgang til å fastsette forskrift om midlertidig begrensning av fartøyers opphold i havn, er at anløp for større skip som hovedregel er fastsatt lang tid i forveien, og dermed vil en endring med kort varsel kunne ha større konsekvenser for skipstrafikk enn for veitrafikk. Det vil i større grad være vanskelig å finne alternativ transport ved avvisning av skip på bakgrunn av lokal luftforurensning. Dette vil gjøre tiltaket mindre treffsikkerhet og mindre sannsynlig å benytte i praksis. Ved bruk av timesmiddel som referanse, vil tiltakets varighet i større grad variere, og dette kan ha ulike konsekvenser. På lang sikt kan uforutsigbare forskrifter om begrensning av opphold i havn få negative konsekvenser for lokalt næringsliv hvis avvisning av skip fører til at færre skip i utgangspunktet legger opp til anløp i havna. På denne bakgrunn mener departementet at kommunene i sin forberedelse av lokal forskrift må ta hensyn til disse utfordringene.

8.8 Plikt til å varsle

8.8.1 Gjeldende rett

Det følger av havne- og farvannsloven § 18 første ledd at en skipsfører som observerer farer av betydning for sikker navigasjon og ferdseil, straks

skal gi melding om dette til fartøy i nærheten og til den myndighet som departementet bestemmer i forskrift. Dette er i dag nasjonal koordinator for navigasjonsvarsel (Kystverket), jf. sjøtrafikkforskriften (2015) § 4. Det følger også av bestemmelsen at andre som observerer slik fare skal melde fra til nærmeste politimyndighet med mindre det er åpenbart unødvendig. I tillegg inneholder første ledd en forskriftshjemmel som gir departementet hjemmel for å fastsette nærmere regler om melding og videreformidling av melding. Deler av bestemmelsen er en gjennomføring av SOLAS (1974) kapittel V regel 31.

Bestemmelsens annet ledd fastslår at når nasjonal koordinator mottar melding som nevnt i første ledd, skal den straks vurdere å sende ut nødvendig navigasjonsvarsel for det aktuelle området.

Tredje ledd viser til at ved melding om sjøulykke gjelder sjøloven og skipssikkerhetsloven.

8.8.2 Høringsforslaget

Utvalget peker på at siden § 18 første ledd, første og andre punktum er en gjennomføring av SOLAS (1974) kapittel V regel 31 må det materielle innholdet videreføres i ny lov. Utvalget foreslår likevel noen språklige presiseringer og forenklinger. For det første foreslås det å endre ordlyden i bestemmelsen slik at den omtaler plikt til «å varsle» istedenfor «plikt til å melde». Utvalget peker på at dette vil gjenspeile at bestemmelsen omhandler situasjoner som har et akutt preg.

Videre foreslår utvalget at det bør fremgå direkte av loven at det er nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler som skal motta varsel etter bestemmelsen.

Når det gjelder andres plikt til å varsle etter dagens § 18 første ledd, tredje punktum peker utvalget på at det ikke fremstår som hensiktsmessig at det legges opp til en skjønnsmessig vurdering av om det skal varsles eller ikke. Utvalget foreslår derfor at plikt til å varsle etter ny lov inntrer straks en observerer en faresituasjon, og uten at det skal gjøres en vurdering av om det skal varsles eller ikke.

Utvalget foreslår at gjeldende § 18 første ledd, siste punktum, samt bestemmelsens andre og tredje ledd ikke videreføres i ny lov.

8.8.3 Høringsinstansenes syn

Kystverket støtter forenklingen som er foreslått av utvalget. Videre peker Kystverket på at det i Arbeidsgrupperapporten (2015) ble foreslått å

inkludere «den som har kommandoen i hans sted» som ansvarlig i tillegg til skipsføreren.

Kystverket kommenterer også at den teknologiske utviklingen aktualiserer spørsmålet om hvem som skal være å anse som skipsfører for et ubemannet fartøy. Det vises i denne sammenheng til at dette er omtalt i høringen av endringer i losloven for å legge til rette for autonom kystseilas. Ved den foreslåtte sammenslåingen av losloven og havne- og farvannsloven vil samme forståelse legges til grunn for andre bestemmelser med samme ordlyd.

8.8.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til utvalgets vurderinger og de forslag til endringer som fremkommer i høringsforslaget.

Plikten til å varsle om farer for navigasjon eller ferdseil, er en grunnleggende del av å ivareta sjø-sikkerheten. Det er derfor viktig at det ikke er tvil om hvem som skal varsle, og hvem som skal varsles. I gjeldende havne- og farvannslov § 18 er plikten til å varsle fartøy i nærheten og nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler lagt kun til skipsføreren. Andre enn skipsføreren skal varsle nærmeste politimyndighet.

Departementet er enige med Kystverket i at det vil være hensiktsmessig å utvide plikten til å varsle andre fartøy i nærheten til å også omfatte den som fører kommandoen i skipsførerenes sted. I praksis vil det bety at det er ansvarshavende vakt-offiser på broen som vil være ansvarlig for varselet. Departementet peker på at det viktig at det varsles så tidlig som mulig, og at det gjerne er den som er ansvarlig for navigeringen om bord på fartøyet som først blir oppmerksom på de farer som det skal varsles om etter denne bestemmelsen.

Departementet deler Kystverkets syn på at den teknologiske utviklingen vil utfordre noen av de tradisjonelle rollene i sjøfarten. Hvordan dette skal håndteres må løses gjennom en tett dialog med berørte parter, både nasjonalt og internasjonalt.

8.9 Ulykker og andre hendelser

8.9.1 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 generelt forbud mot å volde fare i farvannet. Tiltaksplicht 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 tiltaksplichten gjennom pålegg. Vrakfjerning, som er én særlig type tiltak, er særskilt regulert i § 35. Videre er myndighetene i § 36 gitt hjemmel til å iverksette tiltak dersom den ansvarlige ikke etterkommer pålegg, og det er gitt regler om refusjon av det offentliges kostnader. Det er gitt hjemmel til å bruke tredjemanns eendom ved gjennomføring av tiltak i § 37. Til sist gir § 38 hjemmel til å pålegge tiltak for å avverge nødssituasjoner.

Forurensningsloven (1981) inneholder på flere punkt parallelle regler til havne- og farvannsloven (2009) kapittel 5. Lovene har imidlertid hvert sitt anvendelsesområde. Forurensningsloven gjelder situasjoner hvor det er oppstått akutt forurensning eller fare for akutt forurensning, eller hvor skip eller andre gjenstander kan være skjemmende, eller til skade eller ulempe for miljøet, mens havne- og farvannsloven (2009) retter seg mot navigasjonshindringer og sikkerhet i farvannet. 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 akutt situasjon bør kunne forholde seg til én lov.

Vrakfjerningskonvensjonen berører tilsvarende problemstillinger som i gjeldende havne- og farvannslov kapittel 5. Konvensjonens primære anvendelsesområde er den økonomiske sone utenfor territorialfarvannet. Den enkelte konvensjonsstat er imidlertid gitt mulighet til å utvide konvensjonens virkeområde til også å omfatte territorialfarvannet. Det er vedtatt lovendringer i et nytt kapittel 10A i sjøloven (1994) for å gjennomføre konvensjonen. Konvensjonen gis også anvendelse i territorialfarvannet, jf. ny § 210 h. Lovendringene er imidlertid ikke trådt i kraft. Konvensjonen regulerer registrert eier og forsikringsgivers refusjonsansvar ved tiltak på farlige vrak. Havne- og farvannslovens ansvarsregler favner videre ved at den i tillegg regulerer den ansvarliges tiltaksplicht, 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 at det i konvensjonens artikkel 10 nr. 3 første punktum fremgår at krav om kostnadsdekning etter første ledd ikke

kan 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 utformingene av reglene i havne- og farvannsloven.

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 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 tiltakspliktene 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.

8.9.2 Høringsforslaget

Utvalgets flertall foreslår flere materielle endringer. Det foreslås blant annet å utvide kretsen som kan holdes ansvarlig til også å omfatte skipets reder. Det foreslås også flere lovtekniske forenklinger.

8.9.2.1 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.

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 havne- og farvannsloven (2009) § 35.

8.9.2.2 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.

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. 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.

Utvalgets flertall 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. 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, som for eksempel i bunkerskonvensjonen som nevnt over.

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.

Flertallet 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 en direktekravsadgang.

Til tross for de utvidelser i ansvarssubjektet 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. Også havneiers 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.

For å fange opp «brukerne» i tilfeller utenfor de rene sjøfartsforhold, samt mindre fartøy uten noen egentlig reder, foreslår flertallet 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, som i forurensningssammenheng er en gjennomføring av forurenser betaler-prinsippet.

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 støtter ikke flertallets konklusjon når det gjelder ansvarssubjekter for vrakfjerning. Mindretallet viser til at Samferdsdepartementet i sitt høringsbrev om implementering av vrakfjerningskonvensjonen i norsk rett går inn for at disse reglene i sin helhet inntas i sjøloven og at det i høringsbrevet heller ikke er foreslått endringer i havne- og farvannsloven (2009). Mindretallet mener derfor at havne- og farvannslovutvalget ikke bør gå inn for etablering av nye regler om vrakfjerning.

Når det gjelder forholdet til vrakfjerningskonvensjonen, viser mindretallet til at det i høringsnotatet legges opp til at pliktsubjektet etter norsk

rett skal være skipets registrerte eier. Bare unntaksvis, når slik eier ikke finnes, legges det opp til en annen mekanisme. Som begrunnelse for dette viser mindretallet blant annet til at eier enkelt lar seg identifisere, at det er praksis at eier er den som tegner forsikring, og at flere risiko- og økonomihensyn tilsier at det er eier som på grunn av sin tilknytning til fartøyet bør anses som ansvarlig. Mindretallet peker også på at Høyesterett i «Server»-saken i HR-2017-331 kom 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 er ikke enig i de premisser mindretallet bygger på. Mindretallet viser 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 lovutvalget foreta. I tillegg regulerer vrakfjerningskonvensjonen en snevrere problemstilling enn det utvalget vurderer. Vrakkfjerningskonvensjonen regulerer kun den ansvarliges refusjonsansvar, ikke tiltaksplikten.

Mindretallet har videre vist til at det er eier, ikke reder, som normalt forsikrer skipet. Flertallet er ikke kjent med noen slik praksis. Tvert imot har reder etter norsk og europeisk rett en forsikringsplikt, 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 sikkerhetsstyrings sertifikat, og som enkelt lar seg identifisere.

Flertallet 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.

Flertallet bemerker også at saken om MV *Server* 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.

8.9.2.3 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. 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 i utvalgets lovutkast. 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. Kompetansen tilligger her departementet uavhengig av hvor fartøyet skulle finne seg.

8.9.2.4 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. 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 fellehavari» 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 utvalgets forslag til § 18 femte ledd.

8.9.3 Høringsinstansenes syn

Sjøassurandørernes Centralforening (Cefor) og *Norges rederiforbund* går imot flertallets forslag om ansvarssubjektet. Disse høringsinstansene viser blant annet til at det er uheldig med et tosporet system med regulering i havne- og farvannsloven i tillegg til reglene som følger av vrakfjerningskonvensjonen. Det pekes blant annet på at utvalget selv legger til grunn at vrakfjerningskonvensjonen begrenser konvensjonstatenes lovgivningskompetanse ved at vilkår for vrakfjerning i konvensjonens anvendelsesområde ikke kan gå lenger enn det som følger av konvensjonens inngrepsvilkår. Høringsinstansene slutter seg for øvrig til mindretallets syn når det gjelder forslag om å utvide ansvarssubjektet til også å omfatte

«reder». *Hurtigruten*, *Color Line* og *NHO Sjøfart* slutter seg de samme synspunktene.

I høringen støtter *Kystverket*, *KS*, *Nordland fylkeskommune*, *Narvik kommune*, *Narvik Havn*, *Sør-Helgeland Regionråd* og *Tromsø kommune* flertallets forslag.

Kystverket støtter i tillegg at det er viktig å beholde regler om etterlatte fartøy i havne- og farvannsloven ettersom denne favner videre enn vrakfjerningskonvensjonen. *Kystverket* viser videre til at utvalget har lagt til grunn en for snever forståelse av ansvarssubjektet under gjeldende rett. Det tas ikke høyde for at det i § 34 fjerde ledd står: «Som ansvarlig etter paragrafen her regnes også den som var registrert eier eller eier». At den som har brukt eller etterlatt et fartøy eller gjenstand i strid med bestemmelsen også er å anse som ansvarlig fremgår klart av lovens forarbeider, Ot.prp. nr. 75 (2008–2009), merknader til § 34. Videre påpeker *Kystverket* at når det gjelder tiltak overfor fartøy i fare, kan det også tenkes situasjoner hvor pålegget ikke kan rettes mot det fartøyet som er i fare, men hvor pålegg bør ilegges det fartøyet som skaper farlige situasjoner for andre. Den foreslåtte bestemmelsen åpner bare for å gi pålegg til fartøy som selv er i fare. *Kystverket* anbefaler derfor at det også fremgår av bestemmelsen at pålegg kan gis overfor «fartøy som truer sikkerheten i farvannet».

Politiet ved Oslo politidistrikt viser til at kommunen bør ha en plikt til og nødvendige hjemler for å fjerne henlagte båter, ikke bare de som er i fare, men også de som åpenbart er forlatt eller er til sjenanse for andre.

Sunndal kommune påpeker at lovendringen bør omfatte en helhetlig tydeliggjøring av reglene om ansvar og sanksjonering av forurensning i farleder og havner. Dette gjelder både fjerning av vrak, direkte utslipp i sjø, og røyk/gass og støy fra sjø til annen virksomhet og til boliger.

Justis- og beredskapsdepartementet er skeptiske til lovforslaget § 16 fjerde ledd om direktekrav for forsikringsgiver. Spørsmål om direktekrav bør fortrinnsvis vurderes på generelt grunnlag i forbindelse med forsikringsavtalelovens regler om direktekrav.

Miljødirektoratet viser til at selv om henvisningen til forurensningsloven strykes i forslaget til ny bestemmelse om fartøy i fare, er det viktig å understreke at lovens regler vil gjelde fullt ut. Det blir da opp til *Kystverket* å vurdere hvilket hjemmelsgrunnlag som er best egnet.

NHO ber departementet innarbeide forslag i loven for å presisere vederlagsreglene ved bruk

av tredjeparts eiendom ved myndighetenes aksjoner eller gjennomføring av tiltak.

8.9.4 Departementets vurdering

Departementet støtter flertallets vurdering om at vrakfjerningskonvensjonen ikke står i veien for at det også kan være andre regler på det samme området, blant annet fordi vrakfjerningskonvensjonen regulerer en snevrere problemstilling enn den som reguleres i havne- og farvannsloven. Videre fremkommer det i Prop. 105 LS (2017–2018) om endringer i sjøloven mv. (fjerning av vrak) og samtykke til tiltredelse til Den internasjonale Nairobi-konvensjonen om fjerning av vrak, 2007 at «Foruten at vrakfjerningskonvensjonen ivaretar hensynet til miljø og navigasjon mv. og hensynet til statene, innebærer internasjonale regler om forsikringskrav og sertifikater også en fordel for skips- og forsikringsnæringene. Tiltredelse til konvensjonen og de foreslåtte lovendringene vil ikke innsnevre gjeldende hjemler for å kreve vrakfjerning eller adgangen til å kreve kostnadsdekning for vrakfjerning.» Det forutsettes her at også annet regelverk kan regulere vrakfjerning og kostnadsdekning.

Utvalget viser til at man ved en gjennomføring av vrakfjerningskonvensjonen i norsk rett vil kunne innta en bestemmelse i havne- og farvannsloven om at den registrerte eiers kostnadsansvar gjelder med de begrensninger som følger av sjøloven kapittel 10 a. Til dette viser departementet til vurderingen av det økonomiske ansvaret for lokalisering, merking og fjerning av vrak i Prop. 105 LS (2017–2018) punkt 6.5, der det bl.a. er vist til at sjøloven § 210 c tredje ledd om ansvarsbegrensning ikke får konsekvenser for gjeldende plikter til å fjerne vrak, jf. HR-2017-331 «MV Server».

Departementet er videre enig med flertallets forslag om å utvide ansvarssubjektet til også å omfatte reder. Begrepet «reder» er definert i lovforslaget § 3 første ledd bokstav i. Flertallets forslag vil plassere ansvaret hos den som faktisk har beføyelser over skipet. Dette vil få betydning for skadelidtes mulighet til å få dekket sitt tap som følge av en hendelse, og vil gi myndighetene økt mulighet til å få dekket sine kostnader, dersom det er gjennomført tiltak på vegne av den ansvarlige. I tillegg er det, som nevnt over, slik at dagens sjørettslige ansvarsregler gjennomgående også retter seg mot flere enn kun den som er eier, herunder den som i praksis innehar sentrale funksjoner knyttet til driften av fartøyet. Departementet kan ikke se at det er grunn til en avvikende regulering i havne- og farvannsloven.

Det antas ikke at endringen vil medføre store kostnader for næringen. For det første er den kretsen som nå inkluderes som ansvarlige allerede å anse som ansvarssubjekter etter annet regelverk som vil kunne komme til anvendelse i de samme tilfeller som havne- og farvannsloven. For det andre vil sjølovens regler om forsikringsplikt gjelde for reder av fartøy på skip på 300 bruttotonn og mer. Videre er det, som Kystverket peker på i sin høringsuttalelse, slik at eier og registrert eier «også» er angitt som ansvarssubjekt i gjeldende regelverk. Det vil si at de kommer i tillegg til den som bruker eller etterlater fartøy, kjøretøy eller andre gjenstander i strid med første ledd. I Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) fremkommer det av merknadene på side 171 at reder etter omstendighetene også vil kunne regnes som ansvarlig etter første ledd iht. gjeldende havne- og farvannslov.

Videre slutter departementet seg til Kystverkets anbefaling om at pålegg også bør kunne gis overfor «fartøy som truer sikkerheten i farvannet», selv om dette fartøyet ikke selv er i fare.

På bakgrunn av høringsinnspillet fra Justis- og beredskapsdepartementet om at direktekrav fortrinnsvis bør vurderes på generelt grunnlag i forbindelse med forsikringsavtalelovens regler, er departementets vurdering at det på det nåværende tidspunkt ikke er behov for at dette reguleres særskilt i havne- og farvannsloven.

Når det gjelder håndtering av «eierløse vrak» vises det til utvalgets omtale.

8.10 Sjøtrafikksentraler

8.10.1 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 sjø-sikkerhet, sikker og effektiv navigering, beskyttelse av det marine miljø og omgivelsene».

Av bestemmelsens første ledd fremgår det at sjøtrafikksentralenes oppgaver omfatter «håndheving av sjøveisreglene og [...] trafikkreguleringer». Med dette 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 fremgår av havne- og farvannsloven (2009) § 19 andre ledd andre punktum at etablering av «anlegg for trafikkovervåking» krever tillatelse. Ifølge Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 56 er dette ment å omfatte «anlegg for trafikkovervåking, det vil i praksis si trafikksentraler eller liknende kontrollsenter med tilsvarende formål.» Iht. havne- og farvannsloven (2009) § 38 er sjøtrafikksentralene delegert myndighet til å pålegge tiltak overfor fartøy i fare.

8.10.2 Høringsforslaget

Utvalget viser til at ved behandlingen av stortingsmeldingen «På rett kurs» (Meld. St. 35 (2015–2016)) har Stortinget sluttet seg til vurderingen om at sjøtrafikksentraler er et effektivt risikoreduerende 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». Etter utvalgets vurdering bør «sjøtrafikksentral(er)» brukes i lovteksten, slik som i forskrifter fastsatt etter lovens ikrafttredelse. Dette vil klargjøre at det 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 forebygging av sammenstøt på sjøen Sjøveisreglene (1975) som implementerer COLREG (1972). Forskriften er hjemlet i skipssikkerhetsloven (2007), og åpner for å ilegge sanksjoner for brudd på blant annet sjøveisreglene. 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». Sjøtrafikksentralene vil uansett påpeke brudd på sjøveisreglene til fartøyet, og rapportere slike brudd til Sjøfartsdirektoratet, som har hjemmel til å sanksjonere bruddene.

Utvalget påpeker videre at det i gjeldende bestemmelse kan fremstå som uklart hvilke oppgaver som utføres av en sjøtrafikksentral, og at det har oppstått tvil om hvilke oppgaver som også 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. 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. Det er i dag kun staten ved Kystverket som driver sjøtrafikksentraler.

Utvalget mener muligheten til å gi andre tillatelse til å etablere en sjøtrafikksentral bør videreføres. 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 sjøtrafikksentral-tjenesten.

Utvalget mener at myndighetene kan ha behov for å stille krav til driften av sjøtrafikksentral-tjenesten. Det foreslås derfor at departementet gis hjemmel til å gi forskrift om sjøtrafikksentralenes myndighet og drift.

Etter utvalgets oppfatning er det også behov for å kunne fastsette krav til sertifisering og autorisasjon for maritime trafikkleidere i forskrift. I dag håndteres dette ved at det utstedes et tjenestebevis etter endt utdanning som trafikkleider. I tråd med IMO resolusjon A.857(20), Guidelines For Vessel Traffic Services, foreslås det at det innføres et formelt regime rundt sertifisering for å sikre tilstrekkelig kompetanse hos trafikkleidere 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 inneholderen ute av stand til å utføre tjenesten. Det kan videre være aktuelt å vurdere tilbakekall av sertifikat ved grov uaktksomhet eller grov uforstand i tjenesten, for eksempel ved at vedkommende har vært påvirket av alkohol eller andre rus- eller bedøvningmidler.

Det er i dag krav til helseattest for personer som skal utøve tjeneste som trafikkleider ved en sjøtrafikksentral. Begrunnelsen for dette er at stillingen stiller store krav til oppmerksomhet og årvåkenhet. Dersom trafikkleider 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 trafikkleidere 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 med hjemmel i havne- og farvannsloven. Dette vil sikre forutsigbarhet både for arbeidsgiver og arbeidstaker. Det er også viktig at inngrep i den person-

lige integritet, som det å kreve at en arbeidstaker underlegger seg helseundersøkelser innebærer, har hjemmel i lov.

8.10.3 Høringsinstansenes syn

Kystverket viser til at bestemmelsens første ledd, i motsetning til dagens § 17, ikke innebærer en plikt for sjøtrafikksentralene til å utøve primære sjøtrafikksentraltjenester som trafikkorganisering, navigasjonsassistanse og informasjon. De foreslår at «kan» byttes ut med «skal» i § 12 første ledd, andre punktum. Kystverket foreslår videre at det tas inn en forskriftshjemmel i et nytt fjerde ledd i § 12 om at departementet kan gi forskrift for sjøtrafikksentraltjenesten ved beredskap og i krig tilsvarende losloven § 5 fjerde ledd som foreslås videreført i utkastet § 23 fjerde ledd.

Sjøfartsdirektoratet er enig i at begrepet «sjøtrafikksentraler» bør brukes konsekvent i loven. De er videre positive til at det presiseres at sjøtrafikksentralene skal håndheve seilingsreglene. Det legges til grunn at sjøtrafikksentralene rapporterer klare brudd på sjøveisreglene til direktoratet for vurdering av sanksjoner. Sjøfartsdirektoratet er videre positive til at det gis en uttrykkelig hjemmel for å stille krav om helseundersøkelse.

8.10.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til utvalgets syn om at også ny havne- og farvannslov bør legge til rette for at sjøtrafikksentralene kan utøve sitt samfunnsoppdrag. Sjøtrafikksentraltjenesten er et viktig virkemiddel for å unngå kollisjoner og grunnstøtinger med risikofartøyer og i utsatte områder. For å unngå farlige situasjoner og sikre god trafikkflyt gir Kystverkets sjøtrafikksentraler informasjon til fartøyer om bl.a. værforhold og skipstrafikk, assisterer fartøyer med navigeringen ved behov og organiserer trafikken i sine tjenesteområder.

Departementet er også enig med utvalget i at begrepet «trafikksentral» bør erstattes av «sjøtrafikksentral», da dette er mer presist. Departementet støtter også at bestemmelsen viser til håndheving av «seilingsreglene» istedenfor håndheving av «sjøveisreglene». Videre er departementet enig i at det bør etableres en forskriftshjemmel som gir departementet myndighet til også å fastsette krav til drift. Departementet er også enig i at departementet bør ha hjemmel til i forskrift å fastsette krav knyttet til sertifikat og autorisasjon, samt andre vilkår som kan kreves av tjenestegjørende personell.

Når det gjelder Kystverkets forslag om å erstatte «kan» i bestemmelsen om sjøtrafikksentraler første ledd andre punktum med «skal», mener departementet at man bør beholde «kan». I gjeldende lov brukes uttrykket «skal etter behov». Dersom man kun bruker «skal» vil ordlyden isolert tilsi en generell plikt til å utføre de nevnte oppgavene uavhengig av behov, noe som ikke er intensjonen.

Departementet slutter seg til Kystverkets forslag om å ta inn en egen forskriftshjemmel om organisering av sjøtrafikksentraler ved beredskap og i krig.

8.11 Losordningen

8.11.1 Gjeldende rett

Losloven (2014) regulerer losordningen, og 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. Gjeldende loslov er nærmere beskrevet i kapittel 5.2.

Fartøy over en viss størrelse er lospliktige ved seilas innenfor grunnlinjen, jf. § 6 med tilhørende forskrift. Losplikten kan oppfylles enten ved å ta los om bord, eller ved at skipsfører og ev. også andre av fartøyets navigatører har farledsbevis.

Losene, som har detaljert kunnskap og erfaring med navigasjon i nærmere angitte farvann, bistår skipsføreren med veiledning om navigering og manøvrering. Farledsbevis utstedes til navigatører som kan dokumentere at de kan navigere og manøvrere fartøyet trygt i angitte lospliktige farleder eller områder uten los.

Nærmere regler om losplikt og farledsordningen er gitt i lospliktforskriften (2016).

8.11.2 Høringsforslaget

Forslaget om å ta losloven inn i ny havne- og farvannslov er omtalt i kapittel 6. Lovutvalget foreslo kun lovtekniske endringer i bestemmelsene om los. Materielle endringer ble forutsatt vurdert av departementet.

Samferdselsdepartementet sendte 30. april 2018 på høring et forslag til endringer i losloven for å fjerne rettslige hindre for autonom kystseilas, samtidig som sjøsikkerheten ivaretas. Forslaget følger opp lovutvalgets anbefaling om å gjennomgå bestemmelsene om losordningen med sikte på å gjøre loven teknologinøytral. Videre foreslo departementet endringer i enkelte av bestemmelsene i

losloven med hensikt å forbedre og forenkle språket. Det ble i tillegg foreslått endringer for å gjøre språket i losloven kjønnsnøytralt.

Etter departementets vurdering er losloven (2014) med tilhørende forskrifter ikke forenlig med autonom kystseilas. Departementet har på denne bakgrunn utarbeidet et forslag til lovendringer. Den grunnleggende forutsetningen for forslaget er at sjøsikkerheten både for aktuelle fartøy og øvrig trafikk i farvannet skal ivaretas.

Med autonom kystseilas menes her seilaser innenfor grunnlinjen der navigering og manøvrering av skipet ikke ivaretas av skipsfører som befinner seg på fartøyets bro. Navigering og manøvrering av skipet kan være overlatt til systemer som automatisk fører fartøyet, eller til skipsfører som befinner seg andre steder enn fartøyets bro.

Departementets forslag til lovendringer vil innebære at de generelle reglene for losplikt vil gjelde også ved autonom kystseilas. Departementet foreslår å innføre en tredje måte å oppfylle losplikten på, i tillegg til de eksisterende ordningene med bruk av los eller navigatør med farledsbevis. Det foreslås at ordningen utformes som et tillatelsesregime, der reder kan gis tillatelse til autonom kystseilas i et bestemt område på nærmere angitte vilkår. Den som ønsker å gjennomføre autonom kystseilas med lospliktig fartøy uten bruk av los eller farledsbevis, må søke myndigheten etter loven om tillatelse. Myndigheten til å gi tillatelse gis til departementet. Det forutsettes at myndigheten delegeres til Kystverket, som er fagmyndighet for kystforvaltning og sjøsikkerhet, og som i dag er delegert myndighet etter losloven.

Den viktigste forutsetningen for å få tillatelse vil være at sikkerheten for det aktuelle fartøyet og annen trafikk i farvannet er ivaretatt. Ved vurderingen av om tillatelse skal gis, skal det legges avgjørende vekt på om fartøyet kan navigere og manøvrere sikkert i området. Videre skal risiko for tap av menneskeliv, skade på miljø og tap av verdier vektlegges. Det kan blant annet stilles vilkår om at søker må gjennomføre trinnvis uttesting og dokumentere vellykket autonom kystseilas. Videre kan det fastsettes begrensninger for seilas, blant annet av hensyn til annen trafikk og til farvannets beskaffenhet, og det kan stilles vilkår om krav til farvannskompetanse for personell tilknyttet drift av autonom kystseilas. Hensynet til sikkerheten er tillagt avgjørende vekt i utformingen av forslaget til lovendringer.

Det er lagt til grunn at tillatelsesordningen brukerfinansieres på lik linje med resten av losordningen gjennom en avgift, og det foreslås en

hjemmel til at departementet kan fastsette forskrift om losavgifter som inkluderer betaling for behandling av søknad om tillatelse til autonom kystseilas. For nærmere omtale av avgifter vises det til kapittel 8.12.

Høringsinstansene er gjengitt i kapittel 2.3.3.

8.11.3 Høringsinstansenes syn

Departementet mottok 26 høringsinnspill i høringsrunden, hvorav 19 var med merknader. De fleste høringsinstansene, herunder *Cefor*, *Kystverket*, *Nærings- og fiskeridepartementet*, *Norges Rederiforbund* og *Sjøfartsdirektoratet*, deler departementets oppfatning om at det bør legges til rette for teknologisk utvikling innen maritim næring generelt og autonome fartøy spesielt. Disse høringsinstansene støtter også departementets tilnærming til endringer i losloven for å legge til rette for autonom kystseilas. Flere av høringsinstansene er positive til forslaget om å evaluere ordningen to år etter ikrafttredelse.

Norsk Losforbund gir ikke sin tilslutning til departementets forslag. Losforbundet peker på at forslaget innebærer en fundamental endring i losordningen. Det anføres at forslaget er for dårlig utredet, og at begrunnelsen for å fremme det uten nærmere utredning er utilstrekkelig. Videre pekes det på at sjøsikkerheten bør ivaretas på en bedre måte enn det forslaget legger opp til, og at losene bør gis en helt sentral rolle i utvikling, planlegging og uttesting av autonom kystseilas. *European Maritime Pilots' Association* anbefaler også å gi losene en sentral rolle i forberedelse til og implementering av autonom skipsfart i norske farvann.

Datatilsynet forutsetter at bruk av personopplysninger vurderes i forbindelse med innføring av autonom kystseilas. *Fiskebåt og Fiskeridirektoratet* peker på at fiskeri- og havbruksaktivitet må tas hensyn til ved vurdering av søknader om tillatelse til autonom kystseilas og ved gjennomføring av autonom kystseilas, og at aktivitet i farvannet ikke må hindres eller vanskeliggjøres.

Flere av høringsinstansene, herunder *Cefor*, *Fiskebåt*, *Kystrederiene*, *Nærings- og fiskeridepartementet*, *Norges Rederiforbund* og *Sjøfartsdirektoratet*, er negative til forslaget om å erstatte «rederi» med «reder» gjennomgående. Det vises til at begrepet «rederi» bør brukes, i tråd med begrepsbruken i skipssikkerhetsloven, jf. høringsmerknader til NOU 2018: 4 gjengitt i kapittel 7.3.3. *Nærings- og fiskeridepartementet* og *Norsk Losforbund* foreslår at det tas inn en definisjon i loven av begrepet «autonom kystseilas».

Forsvarsdepartementet ber om at det presiseres i forarbeidene at bestemmelsen om losplikt må forstås slik at dersom det besluttes losplikt av hensyn til rikets sikkerhet, vil ikke lenger tillatelse til autonom kystseilas eller farledsbevis være gyldige måter å oppfylle losplikten på.

Kystverket foreslår å endre rekkefølgen i oppramsingene i bestemmelsen om losplikt første ledd slik at den begynner med los, fortsetter med navigatør med farledsbevis og ender med tillatelse til autonom kystseilas i vedkommende farvann. Det pekes også på at det bør presiseres i merknaden til bestemmelsen at skipsførers og reders ansvar for å oppfylle losplikten ikke unntar farledsbevisinnehaver fra selvstendig ansvar for å overholde regler og vilkår for farledsbeviset. I høringen av NOU 2018: 4 peker etaten videre på at lovutvalget har foreslått å legge hjemmelen til å fastsette forskrifter om losplikt av hensyn til rikets sikkerhet til departementet. Etter etatens mening bør denne hjemmelen ligge hos Kongen.

Norsk Losforbund peker på at departementet i høringsforslaget ikke legger opp til å fastsette forskrift med generelle regler om hvilke fartøy som kan seile med tillatelse til autonom kystseilas før det er opparbeidet erfaring med behandling av søknader om autonom kystseilas. Etter Norsk Losforbunds mening må det stilles helt klare krav og vilkår til tillatelse til autonom kystseilas, og disse må utredes og fastsettes før det er aktuelt å gi tillatelse til slik seilas uten los.

Sjøfartsdirektoratet deler departementets ønske om mer kjønnsnøytral språkbruk, men stiller spørsmål ved om «hans eller hennes», som er foreslått som erstatning for «hans» i høringsforslaget, kan erstattes med et annet kjønnsnøytralt uttrykk som sikrer bedre språklig flyt.

Mange av høringsinstansene har synspunkter på ny bestemmelse om autonom kystseilas. *Advokatforeningen* mener at bestemmelsen bør gi mer forutsigbarhet rundt hva som kreves for å få tillatelse, ettersom det vil være kostbart for aktørene å investere i og utvikle autonome fartøy. *Fiskebåt* forutsetter at tillatelse til autonom kystseilas bare gis dersom teknologien er utprøvd og sikker under alle værforhold og dersom annen trafikk og annen virksomhet på sjøen, herunder fiske, ikke hindres eller vanskeliggjøres.

Hovedredningssentralen Sør-Norge peker på at kunnskap om kaidybdere, ankringsplasser, nødhavner og trafikk tetthet er vesentlig informasjon som fjernes fra fartøyet når man ikke har los om bord. Det foreslås at det etableres en ordning for personell som opererer autonome fartøy fra kontrollrom etter modell av farledsbevisordningen. Både

Hovedredningssentralen Sør-Norge og *Hovedredningssentralen Nord-Norge* peker på at autonome fartøy, på lik linje med andre fartøy, må ha lyttevakt på VHF og kunne respondere på oppkall. Det må være mulig å få kontakt med kontrollrommet, og det må kunne avklares på kort tid hvor mange personer som eventuelt er om bord. *Kystrederiene* understreker at tillatelsesordningen bør være enkel å forholde seg til for rederiene, og at administrasjonen av tillatelsesordningen ikke må bli for komplisert. *Kystverket* foreslår at krav til farvannskompetanse for personell kan gjelde også under uttesting.

LO støtter at tillatelser vurderes individuelt basert på trinnvis uttesting og dokumentasjon av sikkerhetsmessig forsvarlig seilas, og mener dette bør fremkomme tydelig i lovteksten. Det pekes videre på at departementet ikke har berørt spørsmålet om risiko for uautorisert overtakelse av kontrollen med autonome fartøy, og at systemer for å hindre slik overtakelse må være en avgjørende faktor for å få tillatelse. *Norges Rederiforbund* mener at vilkårene for tillatelse må være transparente og beskrives klart i forskrift for å unngå uklarheter og tolkning. Videre pekes det på at forslaget legger opp til at tillatelse gis for angitte områder. Disse områdene bør, etter Norges Rederiforbunds mening, samsvare med dagens farledsbevisordning og forskriftens lokale begrensninger.

Norsk Losforbund mener at forslaget innebærer at Kystverket gis nærmest fritt skjønn til å gi tillatelse, og at det åpnes for å gi tillatelse uten å stille vilkår som sikrer at sjøsikkerheten er ivaretatt. Det bør stilles krav om at tillatelse skal gis med vilkår, jf. lovforslaget § 24 annet ledd. Losene, som har detaljert kunnskap om og erfaring med navigasjon i nærmere angitte farvann, må involveres i vurderingen av om tillatelse skal gis. Los med sertifikat for vedkommende farvann må videre delta i undersøkelser og trinnvis uttesting. Det må også stilles krav om at personell tilknyttet drift av autonom kystseilas må ha lossertifikat for vedkommende farvann. Det anføres også at det må gjelde klare vilkår for tillatelser til autonom kystseilas, og at forskrifter om tillatelse burde være på plass når lovendringen trer i kraft.

Kystverket foreslår å endre ordlyden «forvaltningsmessig del» (av lostjenesten) i bestemmelsen om organisering av lostjenesten. Staten peker på at forvaltningsmessig del også omfatter farledsbevisordningen, som ikke er naturlig å omtale som en tjeneste. Tilsvarende gjelder for den nye ordningen for tillatelser til autonom kystseilas.

I høringen av NOU 2018: 4 foreslår *Forsvarsdepartementet* at det gis en egen hjemmel for å

suspendere eller trekke tilbake farledsbevis eller kadettfarledsbevis av hensyn til rikets sikkerhet. Virkningen vil være at fartøy vil måtte benytte seg av ordinær statslos i stedet for egen navigator med farledsbevis. Det foreslås følgende nytt annet ledd i lovforslaget § 46 om tap av retten til farledsbevis: «Av hensyn til rikets sikkerhet kan farledsbevis eller kadettfarledsbevis suspenderes eller trekkes tilbake for enkeltpersoner eller grupper av enkeltpersoner.»

Kystverket er enig i at det er behov for en bestemmelse om endring og tilbakekall av tillatelse til autonom kystseilas. Det pekes samtidig på at utformingen av bestemmelsens første ledd bokstav c i høringsforslaget innebærer at muligheten til tilbakekall på bakgrunn av overtredelse av regelverk kun gjelder ved overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av losloven, og ikke overtredelse av annet regelverk som gjelder sikkerheten til sjøs. Dette kan ifølge Kystverket være uheldig.

8.11.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår at losloven tas inn i ny havne- og farvannslov, jf. vurderingen i kapittel 6.4. Departementet merker seg at flere av høringsinstansene slutter opp om hovedlinjene i forslag til lovendringer for å legge til rette for autonom kystseilas. Samtidig mener flere av høringsinstansene at ordningen bør evalueres to år etter at den har trådt i kraft for å vurdere om den fungerer etter hensikten. Departementet tar på denne bakgrunn sikte på å gjennomføre en slik evaluering.

Norsk Losforbund mener at forslaget ikke er tilstrekkelig utredet og at hensynet til sjøsikkerheten ikke er ivaretatt. Departementets vurdering er at forslaget er tilstrekkelig utredet, da det tar utgangspunkt i den gjeldende losordningen og formålet med denne. Det er lagt stor vekt på å sikre at alle lospliktige fartøy, herunder autonome fartøy, har tilstrekkelig informasjon og data om det aktuelle farvannet til å seile sikkert. Den grunnleggende forutsetningen for å få tillatelse til autonom kystseilas vil være at sikkerheten for det aktuelle fartøyet og for annen trafikk i farvannet vurderes som minst like høy som ved konvensjonelle, lospliktige seilaser. Departementet legger videre stor vekt på å fjerne rettslige hindre for teknologisk utvikling i transportsektoren, herunder å legge til rette for autonom kystseilas. Gitt de konkrete planene for uttesting og drift av autonome fartøy, må nødvendige lovendringer gjennomføres raskt for ikke å hindre utviklingen.

Departementet slutter seg til *Datatilsynets* påpekning av at bruk av personopplysninger må vurderes i forbindelse med innføring av autonom kystseilas. Det legges til grunn at relevante bestemmelser i personopplysningsloven (2018) kommer til anvendelse, og at det derfor ikke er behov for bestemmelser om bruk av personopplysninger ved autonom kystseilas i havne- og farvannsloven.

Til *Fiskebåt* og *Fiskeridirektoratets* merknad om at fiskeri- og havbruksaktivitet må tas hensyn til, vil departementet understreke at en tillatelse til autonom kystseilas er en tillatelse til å oppfylle losplikten på annen måte enn ved å ha los eller navigatør med farledsbevis om bord. Den nye bestemmelsen om tillatelse til autonom kystseilas er ikke ment som en arealkonfliktløsende bestemmelse, og den tar ikke i seg selv hensyn til særskilte næringer. Dersom en tillatelse til autonom kystseilas kan få betydning for sikkerheten ved fiskeri- og havbruksaktivitet, så vel som sikkerheten ved annen aktivitet, vil dette selvsagt være relevant i vurderingen av om tillatelse skal gis.

Departementet ser at begrepet «autonom kystseilas» kan være noe uklart, jf. høringsinnspillene fra *Norsk Losforbund* og *Nærings- og fiskeridepartementet*. Imidlertid mener departementet at det ikke er hensiktsmessig å definere begrepet i loven. Særlig viser departementet til at det er ulike grader av autonomitet, og at bestemmelsen bør utformes teknologinøytralt. En beskrivelse av hva som menes med autonom kystseilas foreslås derfor tatt inn i merknaden til bestemmelsen om autonom kystseilas.

Departementet slutter seg ikke til *Forsvarsdepartementets* forslag om at dersom det besluttes losplikt av hensyn til riktets sikkerhet, jf. siste ledd i bestemmelsen om losplikt, vil tillatelse til autonom kystseilas eller farledsbevis ikke lengre være gyldige grunnlag for seiling uten los. Departementet er av den oppfatning at det ikke nødvendigvis er hensiktsmessig å påby bruk av los for alle lospliktige fartøy i alle områder dersom det gis forskrift om losplikt av hensyn til rikets sikkerhet. Eventuelle begrensninger ved bruk av farledsbevis og tillatelse til autonom kystseilas bør vurderes ut fra de særskilte forhold og hensyn som gjør seg gjeldende ved fastsettelse av slik forskrift. Det kan for eksempel være aktuelt å fastsette bestemmelser om at losplikten kun kan oppfylles gjennom bruk av los i bestemte områder eller for bestemte typer fartøy. Departementet vil videre påpeke at loskorpset ikke er dimensjonert for å kunne håndtere losing av alle lospliktige fartøy, da godt over halvparten av alle lospliktige sei-

laser i dag skjer med navigatør som har gyldig farledsbevis. Et påbud om å bruke los for alle lospliktige fartøy vil dermed medføre store begrensninger på skipstrafikken.

Departementet er enig med *Kystverket* i at rekkefølgen i oppramsingen i bestemmelse om losplikt første ledd bør endres. Videre er departementet enig i *Kystverkets* innspill om at det bør presiseres i merknadene at skipsførers og reders ansvar for å oppfylle losplikten ikke unntar farledsbevisinnehaver fra selvstendig ansvar for å overholde regler og vilkår for farledsbeviset. Departementet er også enig i at hjemmelen til å fastsette forskrifter om losplikt av hensyn til rikets sikkerhet bør ligge hos Kongen. Dette er i tråd med losloven (2014) § 6.

Departementet er enig med *Sjøfartsdirektoratet* i at kjønnsnøytral språkbruk kan sikres på annen måte enn gjennom å erstatte «hans» med «hans eller hennes». I de aktuelle bestemmelsene er «hans» erstattet med «skipsførers». Dette innebærer ingen materiell endring.

Departementet er enig med *Advokatforeningen*, *Norges Rederiforbund* og *Norsk Losforbund* i at kravene for å få tillatelse til autonom kystseilas, og hvilke vilkår som er aktuelle, bør være så klare og forutsigbare som mulig, jf. også *Norsk Losforbunds* merknad til bestemmelsen om losplikt fjerde ledd bokstav c. Departementet mener imidlertid at det ikke vil være hensiktsmessig å fastsette detaljerte regler om vilkår og krav i form av nærmere lovbestemmelser eller forskrift om tillatelse til autonom kystseilas før det er opparbeidet en viss erfaring med håndteringen av søknader og vurdering av tillatelser. På det nåværende tidspunkt mangler vi erfaring med autonome fartøy som omfattes av gjeldende bestemmelser om losplikt, jf. losplikt-forskriften (2014). Slike fartøy er under utvikling, men de er ikke testet eller satt i ordinær drift. Etter departementets syn er det derfor behov for å gi myndigheten som skal vurdere søknader om tillatelse et betydelig rom for skjønn. Vurderingene vil være knyttet til hvilken informasjon og dokumentasjon søker må fremlegge og hvilke vilkår som er aktuelle å stille i hvert enkelt tilfelle. Hensynet til sikker navigasjon og manøvrering og risiko knyttet til seilassen vil under alle omstendigheter være avgjørende i vurderingen av om det skal gis tillatelse. Dersom erfaringen med søknader og tillatelser tilsier at det er hensiktsmessig å stille generelle krav, kan forskrift om tillatelse til autonom kystseilas fastsettes.

Norsk Losforbund foreslår at tillatelse «skal» gis med nærmere angitte vilkår som sikrer at sjø-sikkerheten er ivaretatt. Departementet er ikke

enig i losforbundets forslag. Utgangspunktet for å stille vilkår er de alminnelige forvaltningsrettslige regler om adgang til å sette vilkår som pålegger plikter. Både erfaring med behandling av tillatelser etter bestemmelsen, erfaring med autonom kystseilas og ellers utviklingen av autonome fartøy, vil kunne endre hvilke vilkår som er mest aktuelle å fastsette. Eksemplene i lovforslaget 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.

Norsk Losforbund mener videre at losene må involveres i vurdering av om tillatelse skal gis og delta i undersøkelser og trinnvis uttesting. Videre bør personell tilknyttet drift av autonom kystseilas ha lossertifikat for vedkommende farvann. Departementet mener at det vil være naturlig at Kystverket, som forutsettes å få delegert kompetanse til å gi tillatelse til autonom kystseilas, benytter losenes kompetanse ved vurdering av søknader der dette er hensiktsmessig. Losene er imidlertid ikke den eneste faggruppen i Kystverket som har relevant kompetanse, og departementet ser det ikke som hensiktsmessig å lovfeste ulike faggruppers rolle i søknadsbehandlingen. Tilsvarende vil det ikke være hensiktsmessig å stille krav i loven om at losene skal delta i undersøkelser og trinnvis uttesting. Til forslaget om å stille krav om at personell tilknyttet drift av autonom kystseilas må ha lossertifikat for vedkommende farvann, mener departementet at et slikt krav ikke alltid vil være nødvendig for å sikre at slikt personell har tilstrekkelig farvannskompetanse. I noen tilfeller vil det være behov for at los konsulteres i planleggingen av, eller under, seilas. I andre tilfeller kan det være tilstrekkelig at personell på annen måte kan dokumentere at de har tilstrekkelig farvannskompetanse til å kunne navigere og manøvrere fartøyet sikkert. For vilkårene som stilles, vil de ordinære forvaltningsrettslige skranker gjelde, 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. Departementet mener at kravet som her foreslås vil være uforholdsmessig tyngende. Det vil videre virke svært begrensende på uttesting og bruk av autonome fartøy, da det finnes få tilgjengelige loser som har sertifikat for et gitt farvann. Videre er losene utdannet og sertifisert gjennom Kystverket, og

andre aktører vil ikke ha mulighet til å utdanne loser til egne formål.

Norges Rederiforbund foreslår at tillatelse til autonom kystseilas gis for områder som samsvarer med dagens farledsbevisordning og forskriftens lokale begrensninger, jf. lospliktforskriften (2014) vedlegg 3. Farledsbevis gis i dag ofte for større områder, men kan også gis for spesifikke farleder. Departementet er ikke enig i at dagens praksis for geografisk avgrensning av farledsbevis skal legges til grunn for vurdering av tillatelser til autonom kystseilas. I første omgang vil lospliktige autonome fartøy gå i avgrensede områder. Departementet mener på denne bakgrunn at det er hensiktsmessig å ta utgangspunkt i de planlagte rutene når geografisk avgrensning av tillatelse vurderes. Dersom det skal kunne innvilges tillatelse til autonom kystseilas i større områder, vil også kravene til uttesting og dokumentasjon øke tilsvarende for at sikkerheten skal kunne ivaretas. Ved å ta utgangspunkt i dagens praksis for geografisk avgrensning av farledsbevisenes gyldighet, vil terskelen for å kunne få tillatelse til autonom seilas derfor bli høy.

Departementet merker seg *Hovedredningsentralen Sør-Norges* forslag om en ordning for personell som opererer autonome fartøy fra kontrollrom etter modell av farledsbevisordningen. Vi oppfatter at hensikten med forslaget er å sikre at personell som opererer autonome fartøy har tilstrekkelig kunnskap om, og erfaring med, seilas i det aktuelle farvannet, og mener at dette kan ivaretas gjennom å stille vilkår om farvannskompetanse. Det foreslås på denne bakgrunn ingen egen ordning etter modell av farledsbevisordningen.

Hovedredningssentralene påpeker i sine innspill at autonome fartøy må ha lyttevakt på VHF, kunne respondere på oppkall, at det må være mulig å få kontakt med kontrollrom og at det raskt må kunne avklares hvor mange personer som eventuelt er om bord. Departementet mener at dette er ivaretatt gjennom generelle krav til radiokommunikasjonsutstyr og bruk av slikt utstyr i forskrift om radiokommunikasjonsutstyr for skip mv. (2014), som med enkelte unntak gir SOLAS kapittel IV virkning som norsk forskrift. SOLAS regel IV/12 inneholder krav til lyttevakt. Se også sjøtrafikkforskriften (2015) §§ 7 om kommunikasjon i sjøtrafikksentralenes tjenesteområde og 11 om fartøys lytteplikt på sjøtrafikksentralens VHF-kanaler. Regelverk om krav til utrustning, operasjon og drift av fartøy, herunder også autonome fartøy, forvaltes for øvrig av Nærings- og fiskeridepartementet og Sjøfartsdirektoratet. På grunn

av skipsfartens globale karakter er i realiteten alle vesentlige krav knyttet til skipet utarbeidet i FNs sjøfartsorganisasjon IMO og nedfelt i internasjonalt regelverk. Sjøfartsdirektoratet har igangsatt arbeid for å se på hvordan gjeldende standarder kan oppfylles på autonome eller mer eller mindre bemannede fartøy. For øvrig er behovet for endringer i det internasjonale regelverket som følge av at autonome skip introduseres, satt på agendaen i IMO.

Departementet er enig med *Kystrederiene* i at tillatelsesordningen bør være enkel å forholde seg til for rederiene, og at administrasjonen av ordningen bør være så enkel som mulig. Departementet mener at lovforslaget balanserer hensynet til forutsigbarhet for reder, jf. opplistingen av vilkår som kan være aktuelle å stille til tillatelse, og hvilke hensyn som er avgjørende ved vurdering om tillatelse skal gis med hensynet til sjøsikkerheten. Departementet ser det ikke som hensiktsmessig å fastsette lovbestemmelser om administrasjonen av ordningen ut over den allerede eksisterende bestemmelsen om organiseringen av lostjenesten.

Kystverket foreslår at det bør være mulig å stille krav til farvannskompetanse også for personell som er tilknyttet uttesting av autonom kystseilas. Departementet er enig i at dette kan være hensiktsmessig. Det kan være aktuelt å gi tillatelse til autonom kystseilas i uttestingsfasen, og det vil være relevant å kunne stille krav om farvannskompetanse også i slike tilfeller.

Departementet merker seg *LOs* forslag om at det bør fremkomme tydelig i lovteksten at tillatelser vurderes individuelt basert på trinnvis uttesting og dokumentasjon av sikkerhetsmessig forsvarlig seilas. Departementet vil anføre at ordlyden i bestemmelsen innebærer at søknader vurderes individuelt, der det fremgår at tillatelse kan gis til autonom kystseilas med *angitt fartøy i angitte områder*. Departementet er ikke enig i at det må være et nødvendig vilkår for tillatelse at det gjennomføres trinnvis uttesting. Dersom autonome fartøy i fremtiden tas i bruk i stort omfang, og teknologien fremstår som moden og sikker, vil det ikke være hensiktsmessig å stille et slikt vilkår i alle tilfeller. *LO* påpeker videre at uautorisert overtakelse av kontroll med autonome fartøy vil kunne få alvorlige følger, og mener at systemer for å hindre slik overtakelse må være en avgjørende faktor for å få tillatelse. Departementet er enig i at risikoen for uautorisert overtakelse må håndteres, men vil peke på at krav til utrustning, operasjon og drift av fartøy, herunder også krav til IKT-sikkerhet, ivaretas i

regelverk forvaltet av Nærings- og fiskeridepartementet og Sjøfartsdirektoratet. Kravene til IKT-sikkerhet for fartøy vil måtte bygge på standarder og anbefalinger fra instanser og myndigheter med særskilt kompetanse på dette området, herunder Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Det vurderes derfor ikke som hensiktsmessig å stille eksplisitte krav om IKT-sikkerhet i lovforslaget. Dette utelukker ikke at IKT-sikkerhet kan være et relevant moment i vurderingen av om det skal gis tillatelse til autonom kystseilas, jf. tredje ledd i forslaget til bestemmelse om autonom kystseilas.

Hva angår bestemmelsen om organisering av lostjenesten, er departementet ikke enig med *Kystverket* i at ordlyden «forvaltningsmessig del» bør endres. Etter departementets oppfatning omfatter lostjenesten også farledsbevisordningen og den foreslåtte ordningen for tillatelser til autonom kystseilas, og forvaltningen av disse.

Departementet slutter seg til Forsvarsdepartementets vurdering av at det i en spent sikkerhetspolitisk situasjon kan være hensiktsmessig å begrense bruken av farledsbevis for enkelte grupper av farledsbevisinnehavere, herunder innehavere av farledsbevis eller kadettfarledsbevis som er statsborgere av den stat som Norge eventuelt er i en spent situasjon med. Departementet vil peke på at forslaget om å gi hjemmel til å fastsette forskrifter om losplikt av hensyn til rikets sikkerhet, er ment å gi nødvendige virkemidler til å håndtere sikkerhetspolitisk krevende situasjoner. Denne hjemmelen gir også mulighet til å gi nærmere forskrifter om bruk av farledsbevis, herunder begrensninger i bruken av farledsbevis. Etter departementets mening er hensynet til rikets sikkerhet godt ivaretatt gjennom denne hjemmelen og gjennom forslaget i virkeområdebestemmelsens siste ledd. Departementet ser ikke behov for ytterligere hjemler til å begrense retten til bruk av farledsbevis.

Departementet er enig med *Kystverket* i at høringsforslaget innebærer at muligheten til tilbakekall av tillatelse til autonom kystseilas på bakgrunn av overtredelse av regelverk kun gjelder ved overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven her. For å gi de beste muligheter til å ivareta sikkerheten, bør også overtredelse av bestemmelser i annen lov, forskrift eller enkeltvedtak som gjelder sikkerheten til sjøs kunne gi grunnlag for tilbakekall av slik tillatelse. Dette vil videre innebære harmonisering mellom bestemmelsen om tap av retten til farledsbevis, og bestemmelsen om endring og tilbakekall av tillatelse til autonom kystseilas.

8.12 Avgifter

8.12.1 Kystavgiften

8.12.1.1 Gjeldende rett

Havne- og farvannsloven (2009) § 23 første ledd gir staten hjemmel til å kreve at fartøy betaler avgift (kystavgift) for å finansiere statens utgifter til farledsutbedringer, drift og vedlikehold av fyr, merker og andre navigasjonshjelpemidler og istjeneste. Etter tredje ledd er reder og agent solidarisk ansvarlig for betaling av avgiften. Hjemmelen for innkreving av kystavgift har ikke vært brukt etter 2012.

8.12.1.2 Høringsforslaget

Utvalget viser til at kystavgiften, som et ledd i arbeidet med å styrke sjøtransportens konkurransekraft, ble avvirket med virkning fra 1. januar 2013. Gjeldende lovs § 23 første ledd har derfor vært en sovende bestemmelse etter dette. Etter utvalgets vurdering tilsier dette at det ikke er behov for en hjemmel for kystavgift til staten i ny lov, og foreslår denne avvirket.

8.12.1.3 Høringsinstansenes syn

Norges Rederiforbund støtter utvalgets vurdering om å fjerne hjemmelen til innkreving av kystavgift. De mener det er naturlig å fjerne denne hjemmelen i forbindelse med lovarbeidet, med henvisning til at kystavgiften ble avvirket i 2013 som ledd i arbeidet med å styrke sjøtransporten.

8.12.1.4 Departementets vurdering

Departementet er enig i utvalgets vurdering, og foreslår at det ikke tas inn en hjemmel for staten til å kreve kystavgift i ny lov om havner og farvann. I departementets vurdering vektlegges at hjemmelen til å innkreve kystavgift ikke har vært i bruk etter 2012. Avviklingen av denne hjemmelen er også i tråd med arbeidet for forenkling av gebyrer og avgifter rettet mot sjøtransport og ambisjonene om overføring av gods fra vei til sjø.

8.12.2 Sikkerhetsavgiften

8.12.2.1 Gjeldende rett

Havne- og farvannsloven (2009) § 24 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 tra-

fikkovervåkning mv. Ifølge forarbeidene (Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 59) skal avgiften dekke «lønns- og driftsutgifter knyttet til trafikksentralene», det vil si Kystverkets sjøtrafikksentraler. Det kan fastsettes rabattordninger.

Andre ledd bestemmer at gjeldende lovs § 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.

I dag finansieres drift ved fire av sjøtrafikksentralene gjennom 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 norsk territorialfarvann. Slik trafikk kan ikke ilegges avgift.

8.12.2.2 Høringsforslaget

Etter utvalgets vurdering er ikke havne- og farvannsloven (2009) § 24 første ledd tilstrekkelig tydelig på hva det kan kreves betaling for. I gjeldende lovs § 24 første ledd er betalingsplikten knyttet til ordlyden «bruk av farled med trafikkovervåkning mv.» Utvalget mener dette ikke er tydelig nok på at det er dekning av sjøtrafikksentraltjenester som det kan kreves avgift for. Videre er betalingsplikten etter denne formuleringen knyttet til fartøys bruk av «farled» med trafikkovervåking. Sjøtrafikksentralenes myndighetsområder for overvåking, veiledning og organisering av trafikken er imidlertid ikke avgrenset til bestemte «farleder», men omfatter definerte «farvann». Utvalget mener det bør fremgå tydeligere hva det skal betales for, og foreslår 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 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 mener at rederiet, slik som definert i skipsikkerhetslovens § 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 framgå i hjemmelsbestemmelsen for sikkerhetsavgift hvem som er ansvarlig for betaling av denne avgiften, og at det kan kreves økonomisk sikkerhet for betaling av denne 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.

8.12.2.3 Høringsinstansenes syn

Forsvarsdepartementet og underliggende etater mener at bestemmelsen om betaling av sikkerhetsavgift bør inneholde et unntak for norske og allierte militære fartøy. De viser til at dette vil være i tråd med dagens praksis hvor dette er regulert i forskrift. Fastsetting ved lov vil etter disse høringsinstansenes vurdering fjerne usikkerhet om dette prinsippet.

Advokatforeningen slutter seg til utvalgets flertall sin vurdering om at også eier, i likhet med rederi og agent, kan holdes solidarisk ansvarlig for betaling av sikkerhetsavgift.

Kystrederiene og Norges Rederiforbund støtter utvalgets mindretall sin vurdering av at rederiet, som definert i skipssikkerhetsloven § 4, er det naturlige rettssubjekt for betaling av sikkerhetsavgift i tillegg til agenten. De mener derfor at eier ikke bør gjøres solidarisk ansvarlig på linje med rederi og agent.

8.12.2.4 Departementets vurdering

Departementet er enig i utvalgets vurdering om at ordlyden i havne- og farvannsloven (2009) § 24 første ledd ikke er tydelig nok på hva som er formålet med bestemmelsen. Gjeldende ordlyd, der betalingsplikt er knyttet opp mot «bruk av farled med trafikkovervåkning mv.», er ikke tydelig på

at betaling av sikkerhetsavgift er knyttet opp mot trafikk-sentraltjenester og det farvannsområdet som dekkes av trafikk-sentraltjenestene. Departementet foreslår på denne bakgrunn at bestemmelsen om hva det skal betales avgift for tydeliggjøres 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.

Departementet slutter seg til forslag fra utvalgets flertall om at også eier skal være solidarisk ansvarlig for betaling av sikkerhetsavgift, i likhet med reder og agent. Eier vil gjennom utleie ha inntekter fra skipet. Etter departementets vurdering er det derfor rimelig at også eier kan gjøres ansvarlig for betaling av sikkerhetsavgift. Bestemmelser som regulerer hvem som er ansvarlig for betaling av avgifter og om økonomisk sikkerhet for betaling mv. foreslås samlet i en fellesbestemmelse, som følge av forslaget om at loslovens bestemmelser tas inn i havne- og farvannsloven.

Hva gjelder unntak fra plikt til å betale sikkerhetsavgift for militære fartøy, er det departementets vurdering at dette fortsatt bør reguleres i forskrift, i likhet med hvordan unntak fra plikt til å betale losavgifter reguleres på forskriftsnivå.

8.12.3 Farvannsavgiften

8.12.3.1 Gjeldende rett

Gjeldende havne- og farvannslov § 25 gir kommunene adgang til helt eller delvis å finansiere de kommunale oppgavene etter loven ved anløpsavgift. Avgiftsplikt utløses ved anløp til offentlige og private havner i kommunen. Det kommunale forvaltningsansvaret omfatter myndighetsutøvelse etter havne- og farvannsloven med forskrifter, samt praktiske farvannstiltak i kommunens sjøområde i form av for eksempel isbryting og fjerning av flytende gjenstander som er til fare for ferdsele. Ansvaret omfatter i utgangspunktet ikke hovedled og biled, da disse områdene i hovedsak er undergitt statlig forvaltning.

Anløpsavgiften skal baseres på selvkost. Nærmere bestemmelser om beregning og innkreving av avgiften er gitt i forskrift fastsatt av departementet. For øvrig er det gitt generell regulering av kommunenes beregning av selvkost i den nye kommuneloven (2018) § 15-1.

8.12.3.2 Høringsforslaget

Lovutvalgets flertall foreslår å begrense kommunens forvaltningsansvar etter loven betydelig. Som en konsekvens av dette mener flertallet at det ikke vil være grunnlag for å videreføre ordningen med anløpsavgift.

Lovutvalgets mindretall foreslår å opprettholde dagens fordeling av forvaltningsansvaret mellom stat og kommune. I dette ligger også at adgangen for kommunene til å finansiere oppgaver etter loven med anløpsavgift foreslås videreført.

8.12.3.3 Høringsinstansenes syn

Kystverket fremholder at ordningen med kommunal avgift medfører store administrasjonskostnader og risiko for at midler brukes til andre formål enn fastsatt. Det bør vurderes å finansiere kommunens oppgaver over rammetilskudd eller å foreta andre grep.

NHO bemerker at erfaring viser at anløpsavgiften har blitt brukt til å ta betalt for noe annet, eller mer enn konkrete myndighetshandlinger. *NHO Sjøfart* påpeker at kommunene ikke har noen insentiver til kostnadskontroll eller til å balansere fordeling av kostnader mellom nyttetraffikk og tilfeldige lokale havneformål. Det statlige tilsynet fungerer bare i den grad det avsettes nok ressurser.

Nordisk skipsrederforening mener at dagens ordning har vært kostnadsdrivende, byråkratisk og komplisert. Det er tilnærmet umulig å kontrollere lovligheten av avgiften. Kommunene pådrar seg i betydelig grad kostnader for å håndtere oppgaver som er Kystverkets ansvarsområde. Avgiftsmidler har blitt brukt til å finansiere kommunal havnevirksomhet, noe som er konkurransevridende. Administrasjonskostnadene er store, og avgiften rammer skjevt, særlig fordi den beregnes ut fra skipenes volum. Kystverket har svært begrensede ressurser til å gjennomføre tilsyn, og sakene er ressurskrevende av natur. Det er problematisk at eventuelle feil i innkrevingen av anløpsavgift fra havnene ikke fører til tilbakebetaling direkte til brukerne. *Hurtigruten* fremfører de samme synspunktene som *Nordisk skipsrederforening*. De viser også til at de har opplevd en betydelig og til dels meget sterk prinsipiell motstand fra havnene knyttet til arbeidet med å sikre en riktig beregnet anløpsavgift.

Kystrederiene bemerker at det forekommer at fartøy som ikke bruker innretninger i sjøområdet, blir belastet med avgift. Dette gjelder for eksempel skip som ligger på været for anker, fôrbåter som leverer til oppdrettsanlegg og riksveiferjer

som går mellom Vegdirektoratets egne ferjeleier. Dette fremstår som en ren kommunal bruksavgift på sjøarealet. Kystrederiene mener at Farvannsforvaltning bør bekostes som vedlikehold av annen transportinfrastruktur over Samferdselsdepartementets budsjett.

KS Bedrift Havn påpeker at enkelte havner er avhengige av anløpsavgiften for å ha en administrasjon og utøvende virksomhet som kan legge til rette for sikker aktivitet i kommunens sjøområder. Anløpsavgiften har derfor betydning i et beredskaps- og samfunnsperspektiv. I den grad dagens praksis er utfordrende bør det heller legges større vekt på bedre opplæring og veiledning og et mer profesjonelt tilsyn.

Norske Havner fremholder at det er viktig å utforme et klart og presist regelverk, gode rundskriv og/eller veiledere. Beregningsgrunnlaget bør inneholde en fortjenestemargin som tilfaller den lokale havnen. Det må klargjøres om kommunene kan fakturere staten for oppgaver som en havn utfører fordi staten ikke gjør det den er forpliktet til. Kystverkets tilsynsfunksjon må videreføres og styrkes. Fartøy som går til fiskeoppdrettsanlegg, betaler ikke avgift fordi de ikke anløper havn. Kostnadene som den havbaserte næringen påfører kommunene i form av opprydningstiltak, kan fra tid til annen være store. Det er fartøy som anløper havn, som må dekke disse kostnadene, noe som medfører økte kostnader for skipsfarten.

Nettverket fjord- og kystkommuner fremholder at dagens system bør videreføres inntil alternativer er grundig utredet. Staten bør bidra med informasjon og god opplæring.

Hammerfest kommune, Lødingen kommune, Skien kommune og Grenland Havn IKS, er blant høringsinstansene som anbefaler å videreføre anløpsavgiften. De bemerker at Kystverkets tilsynsfunksjon må videreføres og styrkes.

Kristiansund og Nordmøre Havn IKS, Vikna kommune og Nord-Trøndelag Havn Rørvik IKS påpeker at fjerning av anløpsavgiften vil føre til høyere priser for brukerne av de offentlige havnene og en forskyvning av konkurransen mellom offentlige og private havner. *Kristiansund og Nordmøre Havn IKS* påpeker videre at flertallet i lovutvalget ikke har hensyntatt at havnene også kan fylle viktige beredskapsfunksjoner i forbindelse med oljevernaksjoner og søk og redning.

Oslo kommune fremholder at en ny løsning for innhenting av statistikk må være på plass før adgangen til å kreve anløpsavgift begrenses.

Harstad Havn anbefaler at anløpsavgiften videreføres og at avgiften må kunne dekke mer enn farvannsforvaltning.

Herøy kommune mener at dersom anløpsavgiften fjernes, bør det opprettholdes en mulighet for kommunen til å finansiere tiltak som staten ikke bevilger midler til.

Forbundet KYSTEN mener at bortfall av anløpsavgift vil komme fartøyvernet til gode og vil stimulere til en større bruk av havnene for den vernede flåten.

Klima- og miljødepartementet mener det er viktig at den nye loven inneholder en hjemmel for kommunene til å innkreve avgift for fartøy av miljøhensyn. Videre mener Klima- og miljødepartementet at alle avgifter som kan innkreves i medhold av den nye loven, bør kunne miljødifferensieres.

8.12.3.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår at kommunen fortsatt skal ha ansvar for isbryting og fjerning av flytende gjenstander som hindrer sjøtransporten, eller er til fare for ferdsele, i kommunens sjøområde. Se nærmere omtale av § 6 under kapittel 8.3. I motsetning til forslaget til utvalgets flertall vil kommunene etter departementets forslag også i fremtiden ha kostnader med å ivareta offentlige oppgaver etter havne- og farvannsloven. Departementet mener at kommunene bør ha anledning til å finansiere disse kostnadene med avgift, og foreslår derfor å videreføre en hjemmel for å kreve farvannsavgift.

I tillegg til at kommunene kan dekke kostnader som de har som følge av ansvaret for fremkommelighet i eget sjøområde, foreslår departementet at også kostnader forbundet med utøvelse av offentlig myndighet med hjemmel i loven med forskrifter, og farvannsskilt og navigasjonsinnretninger, fortsatt skal kunne dekkes av avgiften.

Departementet foreslår at betegnelsen på avgiften endres fra anløpsavgift til «farvannsavgift». Denne betegnelsen er mer treffende med hensyn til de kostnadene avgiften kan finansiere og vil markere at det ikke dreier seg om kostnader knyttet til havnevirksomhet. Det foreslås at avgiften fortsatt skal baseres på selvkost, uten noe økonomisk overskudd for kommunene.

Enkelte av høringsinstansene har fremholdt at kommunene har finansiert kostnader knyttet til egen havnevirksomhet med avgift. Departementet bemerker at dette i så fall ikke vil være lovlig bruk av avgiftsmidler verken etter gjeldende lov eller lovforslaget som her legges frem. Avgiftsmidler skal ikke benyttes til å finansiere investeringer i kommunal havneinfrastruktur eller tjenesteyting i kommunal havn.

For å tydeliggjøre hvilke oppgaver som kan finansieres gjennom farvannsavgiften, angir forslaget til § 36 uttømmende hva som kan finansieres med avgiften.

I tillegg til kommunens myndighetsutøvelse etter loven, er det bare kommunens plikt til å tilrettelegge for sikkerhet og fremkommelighet i farvannet etter loven, som kan finansieres med farvannsavgift. Andre deler av kommunens virksomhet kan ikke finansieres gjennom farvannsavgift. Kommunen kan heller ikke gjennomføre tiltak i statlig forvaltet farvann og finansiere dette med farvannsavgift.

Det presiseres at farvannsavgiften ikke skal overskride selvkost. I tillegg presiseres det at den ikke kan dekke kostnader som refunderes av andre, eller kan dekkes inn ved saksbehandlingsgebyr. Dette gjelder for eksempel refusjon av kostnader knyttet til myndighetsutøvelse etter § 17 og § 18. Kostnader knyttet til behandling av søknader om tillatelse til å etablere tiltak etter § 14, kan finansieres med saksbehandlingsgebyr etter § 33, og kan derfor ikke finansieres med farvannsavgift.

Departementet foreslår at avgiftsplikt utløses for «fartøy som anløper havn og innretninger for drift av akvakulturanlegg». Dette er en videreføring av gjeldende rett.

Enkelte fartøy har mindre nytte av den kommunale farvannsforvaltningen enn andre. En del fartøy seiler for eksempel for det meste i hovedled og biled, som er statens ansvar. Departementet mener at det ikke vil være praktisk å skille mellom fartøy som bare går i hovedled og biled og øvrige fartøy. Samtidig kan et slikt skille svekke grunnlaget for å dekke kommunens utgifter til oppgaver etter loven. Det legges derfor til grunn at man må godta en viss subsidiering av kostnader i kommunale leder fra nyttetraffikken. Det foreslås at departementet gis hjemmel til å innføre begrensninger i adgangen til å innkreve avgift for å sikre at avgiftsbelastningen for enkeltaktører ikke blir urimelig. Kommunen bør imidlertid ikke kunne fastsette så mange fritak og rabatter at kun et fåtall fartøyer finansierer kommunens oppgaver etter havne- og farvannsloven.

Videre foreslås det at departementet kan gi forskrift om kommunenes administrasjon av farvannsavgiften. I en slik forskrift kan det fastsettes nærmere krav til kommunenes beregning og innkreving av avgift. Dagens bestemmelse om at det kan fastsettes at eiere eller operatører av havner eller havneterminaler skal innkreve anløpsavgift på vegne av kommunen, foreslås videreført.

Kommunenes fastsettelse av selvkost skal skje i henhold til havne- og farvannsloven med forskrif-

ter, kommuneloven (2018) § 15-1 og eventuell forskrift som gis i medhold av denne bestemmelsen. Ved motstrid går særloven foran kommuneloven. I tillegg bør kommunene følge Kommunal- og moderniseringsdepartementets til enhver tid utstedte retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester.

For beregning av selvkost viser kommuneloven (2018) til betegnelsen kommunale gebyrer som ikke skal være større enn kostnadene ved å yte tjenesten. Det understrekes at prinsippene for beregning av samlet selvkost også skal benyttes for kommunal avgift i form av farvannsavgiften. Forvaltning og administrering av farvannsavgiften som sådan skal være i overensstemmelse med havne- og farvannsloven og eventuell forskrift etter denne lov.

Ovennevnte retningslinjer for beregning av selvkost gir også anvisninger om hvordan feil i selvkostregnskapet kan rettes. Utgangspunktet er at retting skjer gjennom justering av fremtidig avgift. Det har vært påpekt i høringen at feil også bør kunne resultere i tilbakebetaling direkte til enkeltbrukere. Departementet bemerker at enkeltbrukere vil ha krav på tilbakebetaling dersom det er gjort feil ved faktureringen overfor den konkrete brukeren, for eksempel dersom kommunen har lagt til grunn feil bruttotonnasje i tilfeller der avgiftsnivået er differensiert i henhold til bruttotonn.

Dersom feilen derimot består i at kommunen har lagt inn kostnader i selvkostregnskapet som ikke skulle ha vært der, er sammenhengen mellom feilen og enkeltbrukeren løsere. Spørsmålet om slike feil skal kunne ha som rettsvirkning at kommunen må betale tilbake midler til enkeltbrukere, har ikke vært utredet i forbindelse med lovarbeidet. Løsningen er heller ikke forankret i Kommunal- og moderniseringsdepartementets retningslinjer for beregning av selvkost. Departementet mener derfor at det ikke bør innføres regulering av dette spørsmålet i særloven, men at spørsmålet må avgjøres ut fra bakgrunnsretten til enhver tid.

Mange kommuner samarbeider om farvannsforvaltningen, for eksempel gjennom forskjellige former for interkommunale samarbeid. Departementet mener at kommunene i slike tilfeller bør kunne ha felles avgiftsforvaltning, noe som antakelig forekommer i praksis allerede. Dette vil i prinsippet kunne føre til at brukere i én kommune, finansierer kostnader til kommunepliktene og myndighetsutøvelse i en annen kommune. Forskjeller vil imidlertid kunne utlignes over tid, og bør uansett kunne aksepteres ut fra forenklingshensyn. Dersom kommunene ønsker å unngå

krysssubsidiering mellom kommuner innad i et kommunalt samarbeid, kan avgiften differensieres gjennom fastsettelse av særskilte avgiftsområder. Departementets forskriftshjemmel i tredje ledd dekker også det å gi forskrifter om innretningen av farvannsavgiften innenfor kommunale samarbeid.

I forslaget i kapittel 6 om inndrivelse av krav er det gitt bestemmelser om hvem som er ansvarlig for å betale bl.a. farvannsavgift for fartøyet og tvangsinn drivelse. Adgangen til å kreve økonomisk sikkerhet etter § 40 andre ledd vil ikke være aktuell for farvannsavgiften, fordi den ikke er koblet til en tillatelse eller konkret tjeneste som fartøyet mottar.

8.12.4 Losavgifter

8.12.4.1 Gjeldende rett

Etter losloven (2014) § 13 skal lospliktige fartøy betale losavgifter. Departementet kan gi forskrift om losberedskapsavgift, losingsavgift og farledsbevisavgift. Fartøy som seiler med los er omfattet av plikten til å betale losberedskapsavgift og losingsavgift. Videre må fartøy som benytter navigator med farledsbevis betale losberedskapsavgift. Det er innført rabattordninger for fartøy med lav bruttotonnasje og fartøy med høy score på miljøindeksen ESI (Environmental Ship Index) dersom det benyttes navigator med farledsbevis. Hva gjelder navigatorer som søker om farledsbevis, må det betales farledsbevisavgift for behandling og utstedelse av dette.

8.12.4.2 Høringsforslaget

Utvalget har foreslått at losloven (2014) innarbeides i ny havne- og farvannslov, uten endringer i gjeldende bestemmelser om losavgifter. Samferdsdepartementet har videre ved brev av 30. april 2018 sendt på høring et forslag til endringer i losloven for å fjerne rettslige hindre for autonom kystseilas, herunder forslag til endringer i bestemmelsene om losavgifter som følge av dette. Høringsforslaget om autonom kystseilas er nærmere beskrevet i kapittel 8.11.2.

I høringen vises det til at behandling av søknader om tillatelse til autonom kystseilas isolert sett vil medføre økt ressursbruk, og høringsforslaget legger til grunn at tillatelsesordningen brukerfinansieres på lik linje med resten av losordningen.

Finansiering av ordningen med tillatelse til autonom kystseilas er i høringen vurdert både i

forhold til etablering av et nytt saksbehandlingsgebyr og innlemming av en betalingsordning i eksisterende losavgifter.

I høringen foreslås at finansieringen av et tillatelsesregime for autonom kystseilas tas inn i sektoravgiftssystemet, som er den valgte finansieringsform for losordningen.

8.12.4.3 Høringsinstansenes syn

I høringen av NOU 2018: 4 har *Kystverket* og *Norges Rederiforbund* uttalt seg om losavgiftene.

Kystverket mener at det med fordel kan presiseres at også losavgiftsbestemmelsene er ment å gi hjemmel til rabattordninger for grupper av fartøy, slik det for eksempel er gjort med losberedskapsavgiften for miljøvennlige fartøy og fartøy med lav bruttotonnasje.

Norges Rederiforbund mener det bør ses på en ny finansieringsmodell for både losavgiftene og sikkerhetsavgiften, hvor staten tar en større andel av infrastrukturkostnadene til sjøtransport.

I høringen av forslaget til endringer i losloven for å fjerne rettslige hindre for autonom kystseilas har følgende uttalt seg om losavgiftene: *Advokatforeningen*, *Kystrederiene*, *Kystverket*, *Norges Rederiforbund* og *Norsk Sjøoffiserforbund*.

Advokatforeningen er positive til åpning for autonom kystseilas, men mener samtidig at endringene i større grad bør gi forutsigbarhet rundt hva som kreves for å få tillatelse. I tillegg er det ønskelig med større klarhet med hensyn til hvilke avgifter som vil bli pålagt ved søknad om tillatelse til autonom kystseilas, og hvor store disse avgiftene vil bli.

Kystrederiene mener forslaget om å innføre en sektoravgift er en god og oversiktlig måte å finansiere ordningen for autonom kystseilas. De peker samtidig på viktigheten av at ordningen over tid ikke bidrar til å øke de totale kostnadene for losordningen, da dette vil virke negativt for næringen og målsetningen om mer gods på sjø. Generelt mener *Kystrederiene* at losberedskapsavgiften bør finansieres over statsbudsjettet, og ikke av næringen selv.

Kystverket slutter seg til departementets forslag om sektoravgift, etter en avveining mellom fordeler og ulemper med henholdsvis gebyr og avgift.

Norges Rederiforbund sier seg enig i at en tillatelsesordning for autonom kystseilas vil medføre økt ressursbruk i en overgangsfase, men forventer samtidig at den samlede ressursbruken på losordningen vil bli redusert på sikt. I begrunnelsen vises det til at autonome seilaser vil erstatte bemannede seilaser og redusere bruk av los, slik

at det samlede ressursbehovet i losordningen vil bli redusert.

Norges Rederiforbund støtter forslaget om å finansiere tillatelsesordningen med en sektoravgift, og viser til at dette kan bidra til en oversiktlig avgiftsstruktur for lostjenesten. Samtidig pekes det på at autonome kystseilas ikke må bidra til en økning i de totale losavgiftene over tid. *Rederiforbundet* mener autonome kystseilas innebærer en reell effektivisering av kystseilas og at dette må gjenspeiles gjennom en reduksjon i de samlede losavgiftene over tid. Det blir også vektlagt at avgiftene må utformes ut fra prinsippet om transparens og tydelighet på hva det betales for. I tråd med høringsuttalelsen gitt til NOU 2018: 4 mener *Rederiforbundet* at losberedskapsavgiften i sin helhet bør fjernes og finansieres av myndighetene over statsbudsjettet.

Norsk Sjøoffiserforbund støtter forslaget om at finansieringen av ordningen for autonom seilas skal inngå som et element i eksisterende losavgifter.

8.12.4.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at losavgiftsbestemmelsene tas inn i havne- og farvannsloven, som følge av at bestemmelsene i losloven (2014) tas inn ny havne- og farvannslø. Videre er departementet enig med *Kystverket* i at bestemmelsene om losavgifter bør gis en presisering som tydeliggjør hjemmelen til å innføre rabattordninger, som eksempelvis eksisterende rabatter i losavgiftsberedskapsavgiften for fartøy som scorer høyt på miljøindeksen ESI (Environmental Ship Index) og fartøy med lav bruttotonnasje. En slik presisering vil gi sammenfallende struktur i bestemmelsene for henholdsvis losavgiftene og sikkerhetsavgiften.

Videre har lovforslaget bestemmelser som åpner for tillatelse til autonom kystseilas. Et slikt tillatelsesregime vil medføre ressursbruk, og bør etter departements vurdering brukerfinansieres på lik linje med resten av losordningen. Det er i høringen vurdert om tillatelsesregimet bør finansieres gjennom etablering av et nytt saksbehandlingsgebyr eller innlemming av en betalingsordning i eksisterende losavgifter.

Finansdepartementets rundskriv R-112/15 omhandler vilkår for etablering av nye gebyr- eller sektoravgiftsordninger og hvordan gebyrer og sektoravgifter bør fastsettes og administreres. Av rundskrivet fremgår det at det er mange felles vilkår for etablering og administrering av henholdsvis gebyrer og sektoravgifter, men det er også

noen forskjeller. Sektoravgifter gir et bredere grunnlag enn gebyrer med tanke på hvilke aktører en betalingsplikt kan innrettes mot, og hvordan selve avgiftssystemet utformes med hensyn til avgiftssatser og lignende. I motsetning til dette står etablering av nye gebyrordninger, som er avgrenset til offentlige tjenester som er tydelig rettet mot betaleren. Det er også vist til at en gebyrordning bør velges fremfor sektoravgifter dersom forutsetningene ligger til rette for dette, dvs. at sektoravgifter ikke bør etableres på rene gebyrprinsipper.

I høringen pekes det på at tillatelse til autonom kystseilas vil være en tjeneste som leveres direkte til bruker/betalder. Etter bestemmelsene i R-112/15 tilsier dette at det etableres en gebyrordning. Etablering av en gebyrordning innebærer imidlertid at rederier med autonome fartøy vil stå overfor en oppsplitting av betalingssystemet, med både gebyr (betaling for behandling av søknad om tillatelse) og avgift (betaling av losberedskapsavgift). Videre vil en gebyrordning, med de vilkår som følger av R-112/15, ikke gi rom for de samme tilpassningene som er innarbeidet i dagens losavgifter i form av krysssubsidiering av hensyn til betalingssevne og incentiver til å velge farledsbevisordningen, som er ressursbesparende.

Alternativet til en gebyrordning er å innarbeide betaling for saksbehandling av søknader om tillatelse til autonom kystseilas i losavgiftene. Et argument for en slik løsning er at tillatelsesordningen for autonom kystseilas vil være en del av losordningen. Dette tilsier at også betaling for behandling av søknader om tillatelse bør inngå i losavgiftssystemet, slik tilfelle er for losing (losingsavgift), farledsbevisordningen (farledsbevisavgift) og beredskap for lostjenester (losberedskapsavgift).

Med en innarbeiding av tillatelsesordningen i avgiftssystemet vil det også være enklere å ivareta eventuelle andre hensyn enn rene kostnadsprinsipper. Det er per i dag ikke avklart om andre hensyn skal vektlegges, men det vil være aktuelt å vurdere hensyn til betalingsevne og eventuelle incentiver til innføring av ny teknologi som kan bidra til å nå samferdselspolitiske mål om gods-overføring og miljøvennlige løsninger.

Vurderingen om at brukerfinansiering av tillatelsesordningen for autonome skip innarbeides i

losavgiftene støttes av høringsuttalelsene, som peker på betydningen av et enhetlig og oversiktlig system.

En slik tilnærming med innarbeiding av tillatelsesordningen i losavgiftene er også i tråd med omtale av losavgiftene i Prop. 65 L (2013–2014) Lov om losordningen. I proposisjonen vises det til at losavgiftene er sektoravgifter som dels er en direkte betaling for utførte tjenester (losing eller saksbehandling av søknad om farledsbevis), og dels finansierer fellesgoder for fartøy som seiler i norske farvann (losberedskap). Det er med andre ord argumenter både for gebyrfinansiering og for avgiftsfinansiering. Etter en helhetsvurdering, der muligheten til å ivareta ulike samferdselspolitiske hensyn er tillagt vekt, er sektoravgifter valgt som finansieringsordning.

Med utgangspunkt i de valg som er gjort for finansiering av losordningen for øvrig er det departementets vurdering at autorisasjonsordningen for autonom seilas også bør innarbeides i losavgiftssystemet. På denne bakgrunn er det innarbeidet en hjemmel i lovforslaget om at departementet kan fastsette forskrift om losavgifter som inkluderer betaling for behandling av søknad om tillatelse til autonom kystseilas.

Flere høringsinstanser (*Hurtigruten*, *Kystrederiene*, *NHO Logistikk og Transport* og *Norges Rederiforbund*) har etterlyst en generell gjennomgang av avgifter og gebyrer rettet mot sjøtransport. *Norges Rederiforbund* mener videre staten bør ta en større del av finansieringen av sjøtransportens infrastruktur med henvisning til sikkerhetsavgiften og losavgiftene.

Departementet vil vise til forarbeidene for gjeldende lov om losordningen (Prop. 65 L (2013–2014) s. 50–51), der det ble sagt at regjeringen ville vurdere reduksjoner i losavgiftene som en del av arbeidet med nærskipfartsstrategien og ambisjonen om overføring av gods fra vei til sjø. Regjeringen fulgte dette opp i budsjettet for 2016 (Prop. 1 S (2015–2016) for Samferdselsdepartementet) hvor losavgiftene ble redusert med 86 mill. kroner mot innføring av en tilsvarende statlig finansiering av losordningen. Vurdering av nye tiltak rettet mot sjøtransportens rammebetingelser vil være en del av det videre arbeidet med nærskipfartsstrategien og rulleringen av Nasjonal transportplan.

9 Havn

9.1 Organisering av havner

9.1.1 Gjeldende rett

Det generelle kommunerettslige utgangspunktet er at kommunene kan påta seg ulike oppgaver, også av forretningsmessig art, så lenge oppgaven ikke eksklusivt er lagt til andre. Videre har kommunene stor frihet til å velge organisasjonsform for sin virksomhet, alene eller sammen med andre.

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 «kommunen 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 en del av havnekapitalen, jf. § 47 første ledd bokstav d) og § 47 tredje ledd. Dette 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 eksempel et 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 til. Kommunen er etter dette avskåret fra å anvende et eventuelt utbytte fra havneaksjeselskap etablert med midler fra havnekapital til andre kommunale formål.

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

Hvilke organisasjonsformer kommuner reelt kan velge, avhenger av om kommunen ønsker å delegerer 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 som regulerer kommunens adgang til å delegerer 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 eller organisert som kommunalt foretak 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 dette 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 hvilken 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 (2018) § 17-1, som vertskommune etter kommuneloven (2018) kapittel 20 eller som interkommunalt selskap etter lov om interkommunale selskaper (1999). Dette følger av at gjeldende havne- og farvannslov § 10 første ledd gir adgang til delegering til interkommunale samarbeider etter kommuneloven (1992) som er videreført i kommuneloven av 2018 og til interkommunalt selskap etter lov om interkommunale selskaper (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.

9.1.2 Høringsforslaget

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.

Det generelle utgangspunktet 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 være nødvendig å vurdere hvor langt det er forsvarlig og hensiktsmessig, og i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, å delegerer myndighetsutøvelse.

Utvalget har valgt å skille mellom havnevirkosomhet og administrasjon/forvaltning av farvann i vurderingen av om det er behov for, og formålstjenlig, å regulere kommunenes organisatoriske frihet.

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 (2018) § 17-1.

Disse organisasjonsformene innebærer at den kommunale eieren/de kommunale eierne av havnen har helt eller delvis økonomisk ansvar for havnevirkosomheten. Selv om havnekapitalen etter dagens lov er skjermet i den forstand at den som hovedregel ikke kan nyttes til annet enn havnevirkosomhet, 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 virksom-

heten 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.

Det følger av gjeldende 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. Anløpsavgiften må holdes regnskapsmessig adskilt fra den øvrige havnekapitalen, men det er for øvrig ikke noe skille i den administrative forvaltningen av de ulike virksomhetsområdene.

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 klare 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.

EØS-avtalen, som i hovedsak gjelder som norsk lov etter EØS-loven (1992), 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.

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). Statsstøttereglene kan dermed gripe inn i hvordan kommunen driver havnevirksomheten, herunder hvordan de kan organisere havnene.

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. Men 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.

En implementering av havneforordningen i EØS-avtalen vil som utgangspunkt ikke innebære innskrenkninger i havneeiernes valg av organisasjonsform for sin havn. Det vises her til at det i avsnitt 10 i forordningens forord framgår at forordningen ikke innfører en bestemt modell for forvaltning av havner.

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 en selvsten-

dig juridisk enhet. Det vises her til forordningens artikkel 8, der det framgår 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 nærskipfart 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 i kapittel 9.2.4

9.1.3 Høringsinstansenes syn

KS mener utvalgets forslag ivaretar kommunenes rett til selvbestemmelse når det gjelder organisering og støtter forslaget.

Konkurransetilsynet fremhever at det er viktig at havnene organiseres og drives slik at konkurransen ikke begrenses. Dette må vurderes ved valg av organisasjonsform og i samhandling mellom havner i regi av bransjeorganisasjoner.

Kystverket mener at det er noe uklart hva det organisatoriske skille mellom forvaltning av farvann og drift av havnevirksomhet skal bestå av. *KS Bedrift Havn, Norske havner, NFFK, en rekke kommuner og en rekke havner* mener at utvalgets forslag til et organisatorisk skille mellom offentlig myndighetsområde og havnedrift vil skape et kunstig skille mellom organisasjonsformene. Et slikt skille kan føre til større grad av byråkratisering. Forslaget bør erstattes av et krav om regnskapsmessig skille.

Norske havner og en rekke kommuner påpeker videre at det er usikkerhet knyttet til hva et slikt skille vil innebære. Det er tilstrekkelig å sikre et regnskapsmessig skille.

Kystrederiene, NHO Sjøfart, Sjømat Norge, Virke Reise Norge og Nordland fylkeskommune Sør-Helgeland Regionråd støtter et organisatorisk og regnskapsmessig skille mellom havnens myndighetsutøvelse og havnedrift.

NHO støtter utvalget i at et skille vil skape klarere ansvarsforhold for de ulike virksomhetsområdene, og at det vil gi bedre forutsigbarhet for skipsfarten og øvrige brukere av havnen og farvannet. Videre mener *NHO* at det i større grad bør vurderes å legge til rette for et selskapsmessig skille for å redusere problemene med skattefri-tak og konkursimmunitet.

9.1.4 Departementets vurdering

Departementet 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.

Departementet deler utvalgets syn på at det ikke synes å være behov for å begrense kommunens frihet til selv å vurdere sin økonomiske risikoeksponering på annen måte enn annen virksomhet kommunene involverer seg i. Departementet ser dermed ikke behov for å lovregulere en særskilt organisering av hensyn til den kommunale økonomiforvaltning.

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. Her viser imidlertid departementet til det pågående arbeidet med å vurdere det generelle rammeverket for kommuners økonomiske aktivitet i lys av blant annet EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Det er viktig med en helhetlig tilnærming til dette spørsmålet og departementet finner det derfor ikke hensiktsmessig å fremme forslag om særlige bestemmelser om organisering av kommunal havnevirksomhet.

På denne bakgrunn foreslår departementet en videreføring av adgangen kommunene, ev. i samarbeid med andre kommuner, har til selv å velge organisasjonsform for havnevirksomheten innenfor rammen av kommuneloven, lov om interkommunale selskap og den alminnelige selskapslovgivningen. Dette utgangspunktet følger også av kommuneloven, lov om interkommunale selskap og alminnelig selskapslovgivning.

Utvalget foreslår å lovfeste et krav om at kommunens forvaltning av offentlig myndighet i farvannet og egen havnevirksomhet skal holdes organisatorisk adskilt. Havneorganisasjonene, en rekke kommuner og *Kystverket* påpeker at det er noe uklart hva et slikt organisatorisk skille vil innebære. Videre fremheves det at et organisatorisk skille mellom offentlig myndighet og havnedrift vil skape et kunstig skille mellom organisasjonsformene og føre til større grad av byråkratisering. Flere påpeker også at krav til regnskapsmessig skille bør være tilstrekkelig.

Utvalgets begrunnelse for forslaget om et organisatorisk skille er noe kortfattet, men utvalget peker på at et skille vil skape klarere ansvarsforhold for de ulike virksomhetsområdene og at det ville gi bedre forutsigbarhet for skipsfarten og øvrige brukere av havnen og farvannet. Dette støttes av redersiden med flere.

Departementet påpeker at de kommunale havnene må forholde seg til det generelle rammeverket for økonomisk virksomhet i kommunal

regi. Dvs. regler for økonomiforvaltning som følger av valgt organisasjonsform, kommunelovens alminnelige regler om økonomiforvaltning og regnskapsloven m.m. Den nye kommuneloven (2018) inneholder ikke regler som pålegger en plikt til organisatorisk skille mellom offentlig myndighet og virksomhet.

Som mange høringsinstanser påpeker vil et krav om organisatorisk skille medføre en økt administrativ byrde for havnene. Departementet mener at dersom de kommunale havnene skal pålegges en plikt om organisatorisk skille må dette begrunnes i særlige hensyn knyttet til forvaltning og drift av kommunal havn. Departementet kan ikke se at det foreligger slike særlige behov og ser dermed ikke behov for å lovregulere dette særskilt.

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. Departementet forslår på denne bakgrunn en bestemmelse som gir departementet hjemmel til å gi forskrift som regulerer offentlig og privat eide havners organisering og forvaltning av virksomheten i havnen. Se nærmere omtale under kapittel 9.2.4

9.2 Krav til drift av havn

9.2.1 Gjeldende rett

Etter havne- og farvannsloven (2009) § 40 første ledd skal havneiere sørge for at havneanlegg driftes og vedlikeholdes slik at brukernes behov for havne- og transporttjenester dekkes på en sikker og effektiv måte. Andre ledd gir departementet hjemmel til å treffe enkeltvedtak og gi forskrift om drift og vedlikehold av havn. 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 mv av farlige stoffer i kommunens sjøområde (2009) og i forskrift om 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 at kommunen 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 dri-

ves 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.

I henhold til havne- og farvannsloven (2009) § 45 tredje ledd kan departementet i forskrift gi nærmere bestemmelser om organisering og forvaltning av havner og havnevirksomhet. Bestemmelsen står i kapittel 7, som gjelder for kommunale havner «når noe annet ikke fremgår av den enkelte bestemmelsen», jf. § 44 første ledd. 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 eller private havnesamarbeider.

Forskriftshjemmelen er hittil ikke benyttet, men vil vært aktuell som hjemmel for å gjennomføre havneforordningen i norsk rett.

9.2.2 Høringsforslaget

Utvalget forslår at departementet fortsatt kan gi bestemmelser om forvaltning av virksomhet i havner. Bestemmelsen skal blant annet gi hjemmel for implementering av havneforordningen i norsk rett. Hjemmel for implementering av havneforordningen er også gitt i utvalgets forslag til § 25, se kapittel 9.7.2. Havneforordningen er ifølge utvalget nøytral med hensyn til hvem som er eier av havnen, og bestemmelsen må derfor omfatte alle havner, uavhengig av om eierskapet er offentlig eller privat.

Til forskjell fra § 45 i gjeldende lov, omfatter ikke forslaget adgang til å gi bestemmelser om «organisering» av havner. Dette innebærer at departementet ikke skal kunne regulere organisasjonsformer for kommunale havner.

Videre foreslår utvalget en bestemmelse som gir departementet hjemmel til å fatte enkeltvedtak og gi forskrift om krav til drift av havn ut fra hensynet til sikkerhet og miljø, jf. utvalgets forslag til § 24 andre ledd.

Det skal kunne fastsettes krav til drift av havn ut fra hensynet til sikkerhet dersom det er særskilte behov. Dette omfatter, i tillegg til fysisk sikkerhet for personer og materiell i havnen, også digital sikkerhet i havnen. Departementet kan gi forskrift om treffe enkeltvedtak om for eksempel

krav til hvordan lasting, lossing, lagring og transport av gods skal foregå, om dybdemåling ved kai og krav om vind- og strømmålere.

Utvalget foreslår videre at det skal kunne fastsettes krav til drift av havn ut fra hensynet til miljø. Det foreslås å avgrense hjemmelen mot miljøkrav hvor andre aktører i havnen enn eiere og operatører av havner og havneterminaler er pliktsubjekt, og mot miljøkrav i annet sektorregelverk som havnene må forholde seg til ved drift av havn. Med miljøkrav i annet regelverk vises det særlig til forurensningsforskriften (2004) § 3-1 (forurensende sedimenter), kapittel 2 (støykrav), kapittel 7 (krav til lokal luftkvalitet) og kapittel 20 (mottaksanlegg for avfall). Departementet kan etter utvalgets forslag gi forskrift eller treffe enkeltvedtak om krav til drift av havn ut fra hensynet til miljø som ikke omfattes av generelle miljøkrav, som for eksempel på energiområdet. Kravene må, som ved hensyn til sikkerhet, knyttes til drift av havn.

9.2.3 Høringsinstansenes syn

Kystverket påpeker at havneforordningen i utgangspunktet kun gjelder for havner i det Trans-Europeiske transportnettet i Europa (TEN-T-nettverket). *Kystverket* forutsetter derfor at forskrifter etter § 24 første ledd kan rette seg mot kategorier av havner, dette gjelder både første og andre ledd. TEN-T-havnene er havner som tilfredsstillende visse kriterier i den såkalte TEN-T-forordningen og som er meldt inn som TEN-T-havn av norske myndigheter. Etter *Kystverkets* mening bør utvalgets forslag til § 24 første ledd legge til rette for at utpeking av TEN-T-havner kan skje ved enkeltvedtak. I henhold til artikkel 16 i havneforordningen skal medlemsstatene sikre at det finnes en effektiv prosedyre for å behandle klager som oppstår i forbindelse med anvendelsen av forordningen. På samme måte som i lovforslaget § 25, bør det i § 24 første ledd eksplisitt nevnes at forskriftshjemmelen også omfatter det å gi bestemmelser om klage rett og klagebehandling.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) peker på at selv om lovutkastet § 1 presiserer og forenkler lovens formål og at man i lovutkastet § 24 gir hjemmel til å sette krav til drift av havn for å ivareta bl.a. sikkerhet, så er det fortsatt behov for å klargjøre hvor vidt formålet med sikker drift av havn skal forstås. DSB peker videre på at slik klargjøring også vil være viktig i pågående arbeid med revisjon av forskrift om lossing, lasting mv. av farlige stoffer i kommunens sjøområde (2009).

Videre viser DSB til at de i 2012 og 2015 foretok en kartlegging og gjennomgang av risiko og sikkerhetsmessige forhold i to store havner i Norge, henholdsvis Sydhavna/Sjursøya i Oslo kommune og Risavika i Sola kommune. Begge gjennomgangene viste at det var uklart hva som menes med sikker havnevirksomhet. Det var særlig det overordnede sikkerhetsansvaret i havner som ble problematisert i utredningen, og det ble stilt spørsmål ved om det skulle forstås slik at eier av havner og havneterminaler har et overordnet sikkerhetsansvar for all aktivitet i havnen, på samme måte som eiere og operatører av havner og havneterminaler har et overordnet sikringsansvar, jf. dagens § 43. Det er ifølge DSB behov for en klargjøring av dette spørsmålet i ny lov. Fordi bruken av nye, mer miljøvennlige drivstoff som LNG og hydrogen medfører en annen sikkerhetsrisiko enn tungolje og marin diesel, mener DSB videre at det er viktig å ivareta sikkerhetshensyn når infrastrukturen for nye miljøvennlige drivstofftyper blir etablert.

Fiskebåt peker på at et av de største miljøproblemene i dag er plastsøppel i havet, og at Norge er forpliktet til å bidra med mottak av avfall fra skip, jf. MARPOL V regel 8. *Fiskebåt* ber departementet om en egen bestemmelse om avfallsmottak fra skip i havne- og farvannsloven, og videre at departementet tar initiativ til et arbeid for helhetlig avfallshåndtering i norske havner.

Kystverket er i tvil om det er hensiktsmessig ikke å videreføre plikten til sikker drift av havn, jf. havne- og farvannsloven (2009) § 40 første ledd. Det pekes på at det er viktig at aktørene er innforstått med at et fravær av forskrifter eller enkeltvedtak om særskilte sikkerhetstiltak ikke betyr at eier ikke bør eller må gjennomføre tiltak på basis av den alminnelige plikten til å drive virksomheten på en sikker måte. *Kystverket* peker videre på at det bør vurderes også å gi bestemmelsen anvendelse på enkeltstående kaier og brygger som ikke befinner seg i «havn».

Miljødirektoratet stiller, på bakgrunn av at forurensningsloven ikke fullt ut er gjort gjeldende for havner, spørsmålet om det burde vært foreslått andre bestemmelser i lovutkastet for å ivareta forurensningshensyn som ikke fanges opp av forurensningsloven. Lovutkastet § 24 ivaretar imidlertid etter Miljødirektoratets syn langt på vei behovet for å kunne stille nødvendige miljøkrav som ikke følger av annen lovgivning.

Norsk forening for fartøyvern ønsker at havne- og farvannsloven (2009) § 40 første ledd om krav til drift og vedlikehold videreføres for å sikre hele det maritime miljøet, inkludert de frivillige, og ikke kun næringsvirksomhet.

Oslo kommune viser til at Oslo bystyre har vedtatt at det skal tas kontakt med nasjonale myndigheter med sikte på endring av havne- og farvannsloven, slik at det kan stilles krav om landstrøm ved skipsanløp.

Virke Reise Norge ber om at rammebetingelsene for landstrøm og lading i havn gjennomgås slik at kostnadene med å tilrettelegge for utslippsreducerende infrastruktur ikke blir for høy.

9.2.4 Departementets vurdering

Departementet støtter utvalget i at loven bør gi hjemmel til å regulere forvaltning av havneinfrastruktur og havnetjenester. For å tydeliggjøre at alle relevante deler av havneforordningen skal kunne implementeres i medhold av bestemmelsen, bør hjemmelen også omfatte det å fatte enkeltvedtak overfor enkeltaktører. Videre bør bestemmelsen gi hjemmel til å gi forskrift om klagerett og klagebehandling, jf. artikkel 16 i havneforordningen som bestemmer at medlemsstatene skal sikre at det finnes en effektiv prosedyre for å behandle klager som oppstår i forbindelse med anvendelsen av forordningen.

Bestemmelsen er imidlertid ikke begrenset til å være hjemmel for implementering av den vedtatte havneforordningen. Paragraf 28 første ledd kan også hjemle bestemmelser om forvaltning av havneinfrastruktur og havnetjenester ut fra andre behov og som fremmer lovens formål, herunder eventuelt fremtidig EØS-regelverk på området.

Departementet er videre enig med lovutvalget i at det bør fastsettes en hjemmel for å stille krav til drift av havn for å ivareta miljø og sikkerhet. Disse hensynene ivaretas langt på vei også i annet regelverk, for eksempel arbeidsmiljøloven, forurensningsloven, brann- og eksplosjonsvernloven og plan- og bygningsloven. Gjennom en egen hjemmel i havne- og farvannsloven § 28 andre ledd vil man imidlertid kunne regulere forhold som ikke fanges opp i nevnte regelverk.

Bestemmelsen bør, som i dag, avgrenses til «havn», og således ikke omfatte anlegg som befinner seg utenfor havn, slik dette begrepet er definert i forslaget § 3. Som eksempel på tiltak utenfor havn viser departementet til at byggetekniske forhold som kailist for å hindre utforkjøring og leder bør håndteres gjennom byggetekniske bestemmelser etter plan- og bygningsloven. Det vil også være adgang til å fastsette krav vedrørende sikkerhet og miljø i tillatelser som gis i medhold av havne- og farvannsloven, se lovforslaget § 14.

Begrepet «sikkerhet» benyttes i vid forstand. Begrepet omfatter også digital sikkerhet i tillegg til sikkerhet for liv, helse, materielle verdier og miljø. I tillegg er hensynet til miljø et selvstendig hensyn i bestemmelsen. Miljøkrav kan for eksempel benyttes som virkemiddel for å redusere klimautslipp fra sjøtransporten gjennom krav om at havner skal tilby landstrøm og lading av batterier.

Kravene som stilles, må balanseres mot de byrdene de påfører aktørene. Kravene kan gjelde alle sider av driften. Hjemmelen er vid nok til at det kan fastsettes at eier, operatør eller en tilsvarende sentral aktør i havnen, skal ha et overordnet ansvar for sikkerhet og miljø knyttet til den totale driften av havnen, slik som DSB har etterspurt under høringen. Formålsbestemmelsen vil være en ytre ramme for hva som kan reguleres i medhold av bestemmelsen.

Krav som fastsettes i medhold av bestemmelsen, kan rettes mot eier eller operatør. Dette er aktører som er nært knyttet til infrastrukturen og som ofte har sterke økonomiske interesser i havnens drift. Krav kan imidlertid også fastsettes overfor andre som er involvert i driften av havnen.

Departementet mener imidlertid at det i medhold av bestemmelsen om krav til drift av havn ikke bør kunne stilles krav som retter seg direkte mot publikum eller andre som befinner seg i havnen uten å ta del i driften.

Departementet støtter ikke Fiskebåt sitt syn om at det er behov for en egen bestemmelse i loven om mottak av avfall fra skip. Bakgrunnen for dette er at forholdet allerede er regulert i forurensningsforskriften. Dersom det er behov for krav utover det som følger av forurensningsforskriften kan dette eventuelt fastsettes i medhold av § 28 andre ledd.

Forslaget til ny havne- og farvannslov inneholder for øvrig enkelte andre bestemmelser som gjelder sikkerhet og beredskap i havner og havneanlegg, herunder §§ 30 og 31. Disse bestemmelsene retter seg spesielt mot sikring mot terrorhandlinger og andre ulovlige handlinger samt beredskap ved krise og krig, se nærmere omtale under punkt kapittel 9.4 og 9.5. Disse bestemmelsene innskrenker ikke adgangen til å fastsette krav relatert til sikkerhet i medhold av § 28 andre ledd.

9.3 Mottaksplikt

9.3.1 Gjeldende rett

Havne- og farvannsloven (2009) § 39 regulerer fartøyers adgang til å benytte havn, og havnenes til-

svarende mottaksplikt. Bestemmelsen står i lovens kapittel 6 Alminnelige regler om havner.

Paragraf 39 tar utgangspunkt i og avgrenser den råderetten som følger av eiendomsretten, både for kommunale og private havneiere, jf. Jus- og beredskapsdepartementets lovavdelings tolkingsuttalelse av 21. mai 2014.¹ Dette i motsetning til tidligere havne- og farvannslov (1984) § 10, som forutsatte mottaksplikt for kommunale havner basert på en forvaltningsrettslig tankegang; 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 fortrenghet 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 tilbyr 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 framgår 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 fortrenghet for eierens behov for egen bruk av havnen

eller andre som er sikret rett til å bruke havnen». Videre framgår i annet 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 annet punktum. Det er ikke fastsatt forskrift eller truffet vedtak i medhold av tredje ledd.

9.3.2 Høringsforslaget

Flertallet mener at hensynet til klarhet og forutsigbarhet for næringen tilsier at havne- og farvannsloven ikke bør ha som formål å regulere konkurranse i sjøtransporten. Ivaretagelse av virksom konkurranse innen sjøtransport og havner bør skje gjennom anvendelse av konkurranseregelverket. Dette regelverket forvaltes av Konkurransetilsynet og EFTA Surveillance Authority (ESA), som er organer med særlig kompetanse på konkurranserettslige spørsmål.

Flertallet peker på at mottakspliktbestemmelsen ikke medfører at havneiere har 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 havneiere nedjusterer omfanget av sin havn. Flertallet mener at en mottaksplikt etter dette bare vil kunne bidra til å sikre sjøtransporten tilgang til den havneinfrastrukturen som havneiere faktisk har gjort tilgjengelig for allmenn trafikk på saklige og ikke-diskriminerende vilkår. Etter flertallets vurdering følger imidlertid forpliktelser for havner til saklig og ikke-diskriminerende praksis ved mottak av fartøy allerede av den ulovfestede forvaltningsrettslige myndighetsmisbrukslæren og konkurranseretten.

Videre vurderer flertallet 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.

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-28-Beslutninger-om-adgang-til-havn-enkeltvedtaksbegrepet/id760127/>

Flertallet er etter dette kommet til at det ikke bør gis en egen bestemmelse om mottaksplicht 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.

Utvalgets mindretall er uenig i flertallets konklusjon om å fjerne bestemmelsen om mottaksplicht i gjeldende havne- og farvannslov § 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. Mindretallet mener bestemmelsen bør videreføres i den nye loven.

Mindretallet tillegger hensynet til havnenes næringsfrihet mindre vekt enn flertallet. Mindretallet 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.

Mindretallet 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 mottaksplicht vil på sin side kunne virke preventivt, og på denne måten bidra til å gi markedsaktørene større grad av forutberegnelighet.

Mindretallet 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. Mindretallet kan ikke se noen hensyn som tilsier at dette stiller seg annerledes i dag enn ved vedtakelsen av gjeldende lov. Det er fortsatt behov for en bestemmelse som sikrer ikke-diskriminerende tilgang til

havnene som viktig offentlig infrastruktur, herunder spesielt for rutegående trafikk.

Mindretallet 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 mottaksplichten, herunder knyttet til plassforholdene og sikkerhet i havnen. Disse begrensningene medfører at mottaksplichten 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.

9.3.3 Høringsinstansenes syn

27 høringsinstanser har uttalt seg særskilt om mottaksplichten. Følgende 13 høringsinstanser ønsker å videreføre en bestemmelse om mottaksplicht i ny havne- og farvannslov: *Konkurransetilsynet, Sjøfartsdirektoratet, Kystrederiene, NHO, NHO Logistikk og transport, NHO Sjøfart, Nordisk Skibsrederforening, Norges Rederiforbund, Maritime Bergen, Norges luftsportsforbund, Norsk forening for fartøyvern, Hurtigruten og Stranda hamnevesen KF.*

Følgende 14 høringsinstanser uttaler at man ikke bør videreføre en bestemmelse om mottaksplicht i ny lov: *Kystverket, Advokatforeningen, NHO Reiseliv, Norsk Reiseliv, Virke Reise Norge, Color Line, Aurland kommune, Halden kommune, Oslo kommune, Rana kommune, Trondheim kommune, Karmøy kommune, Karmsund Havn IKS og Stavangerregionen havn IKS.*

Fleire av høringsinstansene som støtter flertallets syn om å ikke videreføre en bestemmelse om mottaksplicht mener at den ikke har en selvstendig betydning, at bestemmelsen overlapper konkurranseregelverket og at det er problematisk at flere organer skal ivareta konkurranseformål.

Color Line utdyper dette og støtter flertallets vurdering og begrunnelse om at konkurranselov-givningen bør ivareta konkurranseformål. Det fremholdes at dagens situasjon innebærer at både havne- og farvannsloven § 39 og konkurranselov-givningen skal ivareta virksom konkurranse for å nå målet om effektiv ressursbruk, og rederiet mener dette svekker forutberegneligheten, samt at dobbeltregulering er ressurskrevende for både rederier og havner.

Konkurransetilsynet er av den oppfatning at det er viktig å tilrettelegge for økt konkurranse, og at mottaksplichten kan bidra til dette. Konkurranseloven § 11 oppstiller to vilkår som må være oppfylt

for at det skal foreligge en overtredelse. For det første må foretaket ha en dominerende stilling. For det andre må foretaket misbruke en slik dominerende stilling. En dominerende stilling innebærer at foretaket har en økonomisk styrke som gjør det i stand til å hindre en effektiv konkurranse på det relevante markedet ved at det i betydelig grad kan opptre uavhengig av sine konkurrenter, kunder og i siste instans forbrukere. Misbruksbegrepet relaterer seg til et dominerende foretaks adferd, og kan blant annet omfatte mulige misbrukshandlinger i form av diskriminering og leveringsnektelse. Hvorvidt atferden innebærer et misbruk må også avgjøres konkret i hver enkelt sak. Konkurransetilsynet peker på at havner kan i ulik grad ha en markedsrett overfor brukerne. Enkelte havner kan tenkes å ha en monopolsituasjon, mens andre kan være i konkurranse med andre kommunale eller private havner. Det fremholdes at for å kunne fastslå et misbruk av dominerende stilling må det gjøres en konkret vurdering i hver enkelt sak av konkurranseloven § 11. I en slik konkret sak kan det tenkes at en vurdering av markedsposisjonen konkluderer med at et havneforetak ikke har en dominerende stilling i konkurranserettslig forstand, slik at § 11 ikke kommer til anvendelse. I tillegg vil en påstått misbrukshandling også måtte avgjøres konkret på bakgrunn av en analyse av om atferden er egnet til å ha en konkurransebegrensende effekt. Konkurransetilsynet vil derfor i likhet med utvalgets mindretall anbefale å videreføre en egen bestemmelse om mottakspunkt i havne- og farvannsloven. En slik særbestemmelse vil kunne bidra til å gi markedsaktørene større grad av forutsigbarhet, og da spesielt i forhold til de tilfeller hvor havneforetaket ikke innehar en konkurranserettslig dominerende stilling.

Bergen kommune og Bergen havn ønsker i utgangspunktet en bestemmelse om mottakspunkt. Kommunen fremholder at det imidlertid er behov for å lovfeste unntak fra en slik bestemmelse. Dette vil gi en mer forutsigbar situasjon for både sjøtransportnæringen og kommunene. Det vises til at gjeldende lov slår fast utgangspunktet om at eier og operatør av havner har mottakspunkt og at det er unntak fra bestemmelsen, jf. lovens § 39 første ledd. For Bergen kommune har imidlertid denne bestemmelsen skapt vansker ved behov for avgrensninger eller vurdering av vilkår for opphold i forbindelse med negative miljøpåvirkninger og stor turisttrafikk. Det pekes derfor på et behov for en bedre lovregulering av adgangen til å avgrense opphold i havn, herunder hjemmel til å sette vilkår for slike opphold. Slik Bergen kom-

mune ser det, vil den negative avgrensningen av eierrådigheten som følger av myndighetsmisbrukslæren og konkurranseretten ofte være et utilstrekkelig grunnlag for å balansere behovene for sjøtransporten opp mot bredere samfunnsmessige behov knyttet til sikkerhet, miljø og annen næringsvirksomhet. Det vises videre til at et av siktemålene med lovrevisjonen er å legge til rette for en mer effektiv sjøtransport, og Bergen kommune vil derfor påpeke at regulering av tilgang til infrastruktur i mange situasjoner er nødvendig for å sikre en reell konkurranse. Det vises til Konkurransetilsynets høringsuttalelse, hvor det fremholdes at en hjemmel for mottakspunkt kan være formålstjenlig i denne sammenheng.

Kystrederiene, NHO, NHO Logistikk og Transport og NHO Sjøfart mener at gjeldende bestemmelse om mottakspunkt fremmer konkurranse innen sjøtransporten og sikrer stabil, forutsigbar og ikke-diskriminerende tilgang til havner. Bestemmelsen bør derfor videreføres i ny lov. *Norges Rederiforbund* ønsker en videreføring av en bestemmelse for mottakspunkt, og slutter seg til mindretallets forslag. Forbundet viser til at myndighetsmisbrukslæren og konkurranseretten i praksis ikke gir brukerne et tilstrekkelig effektivt vern, da disse bestemmelsene er mere generelle og skjønnsmessig i sin anvendelse. *Nordisk Skipsrederforening* fremholder at kommunale havner bør ha en plikt til å motta fartøy i lovlig ærend for å sikre havnebrukerne mest mulig lik tilgang til havn. Det vises til at havnenettverket er en viktig del av den offentlige infrastrukturen. Fjernes hjemmelen til mottakspunkt i havne- og farvannsloven vil det også kunne føre til diskriminerende avtaler mellom kommunale havner og enkeltbrukere som fortrenger andre brukere. Det fremholdes at det er riktig som utvalget påpeker at en bruker som nektes adgang kan utfordre dette rettslig med hjemmel i konkurranserettslige regler og myndighetsmisbrukslæren, men at det i praksis har vist seg vanskelig å få reist slike saker for Konkurransetilsynet. Slike saker kan da i stedet bringes inn for domstolene, men sakskomplekset medfører kompliserte og kostbare prosesser. Flertallets forslag innebærer derfor i realiteten at havnebrukerne vil være prisgitt havnens vilkår, og rettssikkerheten for brukerne vil bli vesentlig svekket. Også *Hurtigruten* slutter seg til denne vurderingen.

9.3.4 Departementets vurdering

Utvalgets flertall og mindretall er uenige om det er behov for en egen bestemmelse om mot-

taksplikt. Høringsinstansene er delt i synet på om bestemmelsen bør videreføres.

Departementet mener at i vurderingen av om fartøyers adgang til havn er tilstrekkelig regulert gjennom konkurranselovreguleringen må synet til fagmyndighet for konkurranseretten særskilt vektlegges. Konkurransetilsynet kommenterer nærmere forholdet mellom konkurranseloven og havne- og farvannsloven. Tilsynet fremholder at i henhold til konkurranseloven § 11 er det to vilkår som må være oppfylt for at det skal foreligge en overtredelse. For det første må foretaket ha en dominerende stilling og for det andre må foretaket misbruke en slik dominerende stilling. Konkurransetilsynet peker på at havner kan i ulik grad ha en markedsrett overfor brukerne. Enkelte havner kan tenkes å ha en monopolsituasjon, mens andre kan være i konkurranse med andre kommunale eller private havner. Det fremholdes at for å kunne fastslå et misbruk av dominerende stilling må det gjøres en konkret vurdering i hver enkelt sak jf. konkurranseloven § 11. Dette innebærer en høyere terskel for å kunne anvende bestemmelsen i konkurranseloven enn bestemmelsen om mottaksplikt i havne- og farvannsloven. Konkurransetilsynet vil derfor i likhet med utvalgets mindretall anbefale å videreføre en egen bestemmelse om mottaksplikt i havne- og farvannsloven. En slik særbestemmelse vil kunne bidra til å gi markedsaktørene større grad av forutsigbarhet, og da spesielt i forhold til de tilfeller hvor havneforetaket ikke innehar en konkurranserettslig dominerende stilling.

Behovet for en regulering illustreres også gjennom høringsuttalelsen fra Bergen kommune. Kommunen fremholder at det er behov for en regulering av mottaksplikten, og at det også er behov for å lovfeste unntak fra en slik bestemmelse. Dette vil gi en større grad av forutsigbarhet både for sjøtransportnæringen og kommunene. Det vises til at gjeldende lov slår fast utgangspunktet om at eier og operatør av havner har mottaksplikt og at det er unntak fra bestemmelsen, jf. lovens § 39 første ledd. For Bergen kommune har imidlertid denne bestemmelsen skapt vansker ved behov for avgrensninger eller vurdering av vilkår for opphold. Det pekes derfor på et behov for en bedre lovregulering av adgangen til å avgrense opphold i havn, herunder hjemmel til å sette vilkår for slike opphold.

Departementet mener at det er viktig å legge til rette for gode rammebetingelser for sjøtransporten og en sikker og forutsigbar tilgang til havnenettet er svært viktig i denne sammenheng. Konkurransetilsynet forvalter konkurranseregulering

verket og departementet legger derfor særskilt vekt på at tilsynets syn om at en bestemmelse om mottaksplikt i havne- og farvannsloven vil ha en selvstendig betydning.

Departementet mener at på denne bakgrunn bør en bestemmelse om mottaksplikt videreføres fordi den kan ha en selvstendige betydning og bidra til større forutsigbarhet for sjøtransporten. Departementet støtter således mindretallets syn. Som Bergen kommune og flere andre høringsinstanser påpeker er grensene for dagens mottakspliktbestemmelse uklare og departementet mener at det i en ny lov bør settes tydeligere rammer for mottaksplikten.

Departementet legger til grunn at private og kommunale havner som er åpne for allmenn trafikk vil være omfattet av mottaksplikten. Dette innebærer ikke at havner som er åpne for allmenn trafikk er forpliktet til å ta imot ethvert skip til enhver tid. Som under gjeldende lov vil havnens fysiske infrastruktur sette begrensninger og havnene må kunne regulere åpningstider. 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. Havnene vil dermed ha en vid adgang til å tilpasse sitt havnetilbud til ønsket virksomhet.

Det må videre tas forbehold om at annet regelverk kan gripe inn i fartøys rett til å anløpe havn. 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. Skipsikkerhetsloven § 54 gir eksempelvis en selvstendig hjemmel for å nekte utenlandske skip som ikke oppfyller de krav som stilles etter relevante internasjonale bestemmelser adgang til norsk territorium.

Når det gjelder begrensning av anløp av hensyn til sikkerhet, i betydningen å unngå utilsiktede ulykker, kan havnene nekte anløp av skip som kan medføre fare for skade på havnens infrastruktur eller personer som arbeider eller oppholder seg i havnen. Eiendoms og operatører av havner og havneterminaler vil ha tilsvarende myndighet til å begrense anløp til havn etter loven her som havnen har etter havne- og farvannsloven (2009) § 39 første ledd andre punktum. Det vises i denne sammenheng til Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 176 og til lovavdelingens tolkningsuttalelse 5. mai 2015.

Hensynet til miljø kan alene berettigede avvisning av fartøy, hvor det er en aktuell og sannsynlig

miljøtrussel. Dette vil typisk være forhold ved fartøyet som gjør at det er sannsynlig med utslipp eller strålefare som utgjør en fare for 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 annet ledd kan Politiet i slike tilfeller blant annet «regulere ferdsele». 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 også i det særskilte regelverket om havnesikring.

9.4 Sikring av havner og havneanlegg

9.4.1 Gjeldende rett

FNs sjøfartsorganisasjon, IMO, vedtok i 2002 et nytt internasjonalt regelverk om sikkerhet og terrorberedskap for fartøy i internasjonal fart og havneanlegg som tar imot slike skip, det såkalte ISPS-regelverket. 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 2005/65 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 2005/65.

Gjeldende havne- og farvannslov § 43 omhandler sikkerhet og terrorberedskap 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 bestemmelsens 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

forsettlig, ulovlige handlinger rettet mot havnen, havneterminalen eller fartøy som bruker havnen eller havneterminalen.» Gruppen av ansvarlige er nærmere definert i 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 forskrifter om sikring av havneanlegg og 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 2005/65 om styrket sikkerhet i havner. Regelverket om havneanlegg omhandler et mindre område hvor det foregår interaksjon mellom skip og land, 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. Forskriftene stiller også krav til at havner og havneanlegg skal ha planer for sikringstiltak på tre sikringsnivå. Det følger også av forskriftene at Kystverket skal føre tilsyn med at regelverket blir overholdt.

9.4.2 Høringsforslaget

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».

Videre mener utvalget at begrepet «havneterminal», som benyttes i dagens bestemmelse, bør endres til «havneanlegg». «Havneterminal» er etter utvalgets syn en uklar og lite dekkende oversettelse av det engelske begrepet «port facility», som er definert i forordning 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» ble av samme grunn erstattet med «havneanlegg» i havnesikringsforskriftene (forskrift om sikring av havneanlegg og forskrift om sikring av havner) 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 i bokstavene a) til j) er kun et lite utvalg. I tillegg kan det etter utvalgets syn med så mange eksempler oppstå tvil om oppramsingen er uttømmende, til tross for at bestemmelsen i dag uttrykkelig bruker ordlyden «herunder». Utvalget mener derfor at det vil være bedre å erstatte dagens omfattende forskriftshjemmel med en videre hjemmel.

Det kan i dag ikke 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 iht. forordning 725/2004. 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 sikrings tiltak. Videre viser utvalget til 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. 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 mindretall, stiller seg i utgangspunktet bak flertallets syn, og er enig med flertallet i at det er viktig å ivareta tilstrekkelig sikring av havner og havneanlegg. Mindretallet bemerker imidlertid at det er like viktig å ivareta sikring i havn eller enkeltstående kaier langs kysten som i dag ikke er godkjent etter ISPS-regelverket. Samme mindretall mener at de virkemidler som foreslås av flertallet ikke er tilstrekkelige til å oppnå ISPS-kodens målsetning knyttet til sikkerhet og terrorberedskap i enkelte mindre havner, havneanlegg og enkeltstående kaier. Kystverket har som tilsynsmyndighet ansvar for å identifisere sikrings tiltak, ved å utføre sårbarhetsvurderinger av disse kaiene for å ivareta brukernes behov.

9.4.3 Høringsinstansenes syn

Kystverket mener at utvalgets forslag gir et feilaktig inntrykk av at det hviler en større plikt på pliktsubjektene eier, operatør og havnesikringsmyndighet enn det som kan fastsettes i forskrift med hjemmel i annet ledd. Bestemmelsen gir også ufullstendig gjengivelse av pliktsubjektene. De foreslår derfor å oppheve første ledd. Kystverket er videre positive til at forskriftshjemmelen forenkles, men foreslår at ordet «herunder» tas i inn. I tillegg må bokstav b) endres slik at også havneanlegg omfattes. Kystverket er for øvrig positiv til at det foreslås krav til vandel og politiattest for personer som utfører oppgaver av betydning for sikringen av havn og havneanlegg.

Politidirektoratet og *Kripas* støtter forslaget, men mener det bør vurderes å kreve uttømmende og utvidet attest for samtlige personer som skal omfattes av regelen. En ordinær politiattest vil ha begrenset verdi i dette tilfellet. Høringsinstansene påpeker videre at det mangler en omtale av personvernkonsekvensene av forslaget i høringsnotatet, samt hvilke konsekvenser forslaget vil få for personer som i dag innehar stillinger der man ønsker at det skal fremlegges attest. Det påpekes at ordningen for utførelse av vandelskontrollen må utarbeides i tråd med bestemmelsene i politi-registerlovgivningen, herunder saksbehandlingsreglene for innhenting av politiattester.

I tillegg viser *Politidirektoratet* til at det må spesifiseres nærmere hva som ligger i «oppgaver av betydning for sikringen» i forslag til ny bestem-

melse. Dette gjelder spesielt dersom en skal differensiere kravet til attestform etter hva slags oppgaver/ansvar vedkommende har. Politidirektoratet bemerker også at på grunn av stadig nye lovendringer, som øker behovet for utstedelse av politiattester, er den samlede saksmengde for politiet på vandelsområdet i sterk vekst. De mener at det må tas høyde for at Politiets enhet for vandelskontroll og politiattester tilføres midler og at politidistriktet ikke kan forventes å dekke de økonomiske kostnadene ved forslaget innenfor gjeldende budsjettammer.

Hurtigruten, Kystrederiene, Norges rederiforbund, Color Line og NHO Sjøfart støtter mindretallets merknad om at det er viktig at Kystverket følger opp sitt ansvar knyttet til ISPS-koden langs kysten. Kystrederiene viser i tillegg til at det bør etableres en plan for gjennomføring av sårbarhetsanalyser for sentrale havneanlegg som ikke er omfattet av ISPS-regelverket.

9.4.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til utvalgets forslag til språklige endringer slik at bestemmelsens overskrift endres til «Sikring av havner og havneanlegg». Som utvalget viser til er «sikring» blitt et innarbeidet begrep på fagområdet for å beskrive tilsiktede, uønskede hendelser. Departementet er også enig i endringene utvalget foreslår om forenkling av forskriftshjemmelen.

Videre slutter departementet seg til at det tas inn en lovhjemmel slik at det kan stilles krav til politiattest for de som får tilgang til sikringsrelatert informasjon. Departementet mener at personer som har oppgaver med betydning for sikringen av havner og havneanlegg har en slik rolle at det er viktig å sikre at disse er egnet for stillingen. Dette kan blant annet være sikringsleder, ansatt i godkjent sikringsorganisasjon, men også annet havnepersonell med sikringsoppgaver. Det å kunne utelukke uegnede personer fra å kunne ha disse rollene vil bidra til å styrke sikkerheten både lokalt i havnene, samt for den internasjonale skipsfarten. Det pekes også på at dersom slike personer ikke utelukkes fra denne type stillinger vil dette kunne virke støtende og motvirke den alminnelige tilliten.

Politiregisterloven § 37 viser til hvilke formål som berettiger bruk av politiattest. Bestemmelsen første ledd nr.1 viser til at politiattest kan brukes for å utelukke personer fra stillinger hvor det av samfunnsmessige hensyn er nødvendig at vedkommende er skikket. Personene som nevnt over har sentrale roller i sikringsarbeidet, og får tilgang til sensitiv informasjon blant annet gjennom

sårbarhetsvurderinger og sikringsplaner. Når det gjelder sikringsleder vil vedkommende være et bindeledd mellom havneanlegg, fartøy og offentlige myndigheter.

Departementet mener derfor at det er behov for å ha mulighet til å kreve politiattest for disse personene. Departementet mener at det er utvidet eller uttømmende politiattest som er aktuelt å kreve.

Hva som ligger i «oppgaver av betydning for sikringen» vil bli vurdert nærmere ved fastsetting av en eventuell forskrift om krav til politiattest.

Når det gjelder Kystverkets forslag om at å oppheve første ledd vises det til at andre pliktsubjekter, som for eksempel havnesikringsmyndighet og sikringsvirksomheter, er nærmere regulert i forskrifter. Paragraf 30 første ledd er ikke en uttømmende regulering av plikter knyttet til sikring av havner og havneanlegg.

For øvrig bemerker departementet at alle havneanlegg som mottar anløp av skip med såkalt International Ship Security Certificate (ISSC) er omfattet av ISPS-regelverket. Det er eiers ansvar å gjennomføre sårbarhetsvurdering dersom de ønsker at havneanlegget skal bli ISPS-godkjent. Sårbarhetsvurderinger vil normalt gjennomføres av en sikringsvirksomhet (RSO) godkjent av Kystverket.

Som tilsynsmyndighet følger Kystverket opp alle havner og havneanlegg som er godkjent til å ta imot skip i internasjonal fart (med ISSC). Som godkjenningmyndighet behandler Kystverket søknader fra de som ønsker å ta imot slike skip. I de tilfeller Kystverket blir gjort oppmerksom på havneanlegg som mottar anløp ulovlig, vil Kystverket normalt følge opp med å gjøre oppmerksom på og veilede om regelverket, samt oppfordre til å søke om godkjenning dersom havneanlegget fortsatt skal ta imot skip med ISSC. Vanligvis vil havneanlegget da starte godkjenningsprosessen.

9.5 Beredskap i havner og havneterminaler

9.5.1 Gjeldende rett

Gjeldende havne- og farvannslov har ikke en egen bestemmelse om beredskap i havner og havneterminaler. Det vises imidlertid til omtale av gjeldende lov §§ 2 siste ledd og 8 andre ledd.

9.5.2 Høringsforslaget

Lovutvalget peker på at dagens havne- og farvannslov ikke har særskilte hjemler for å sikre

nasjonal beredskap, slik som andre tilsvarende lover har. Som eksempel viser utvalget til luftfartsloven (1993) § 13-9 og jernbaneloven (1993) § 6b. Etter utvalgets vurdering bør også havne- og farvannsloven, sett i lys av havnenes viktige rolle i en forsvars- og sikkerhetspolitisk sammenheng, ha hjemler som sikrer at havneinfrastrukturen vil fungere godt i krise og i krig. For å sikre den nasjonale samfunnsikkerheten 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.

I tillegg peker utvalget på at 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. Utvalget vurderer at hvilke havner dette skal gjelde for må avklares konkret, og at departementet derfor bør få hjemmel til å bestemme, ved enkeltvedtak eller i forskrift, hvilke havner som har en særskilt forsvarsmessig betydning. Etter utvalgets vurdering må en avgjørelse av hvilke havner som har en slik betydning fattes i tett samarbeid med havnene. Utvalget mener videre at det også bør gis hjemmel til å fastsette nærmere krav til beredskapsplaner og øvelser i forskrift, og at utarbeidelsen av kravene i en slik forskrift bør skje i samarbeid med Forsvaret og de havnene den skal gjelde for. Utvalget vurderer at dette vil sikre en god kontakt mellom havnene og Forsvaret, og sikre at oppgavene løses på en best mulig måte.

9.5.3 Høringsinstansenes syn

Forsvarsdepartementet understreker at havnene og farledene har stor betydning for forsvaret av Norge og mener at havne- og farvannsloven bør ha bindende bestemmelser som sikrer at denne rollen ivaretas. Forsvarsdepartementet peker på at beredskapslovgivningens hjemler må dekke ulike konfliktscenarier. Samtidig må de viktigste tiltakene fremgå av loven, for å sikre hjemmelsgrunnlag og forutberegnelighet for aktørene, slik at tiltak kan planlegges og forberedes i fredstid.

Forsvarsdepartementet uttaler at lovutvalgets forslag til regulering av beredskap i havner og havneterminaler bør omhandle «havner og havneanlegg», som er mer dekkende enn høringsutkastets «havner og havneterminaler». Videre foreslås

det at bestemmelsen tilføyes en hjemmel for Samferdselsdepartementet til å kunne pålegge plikt for havner av forsvarsmessig betydning til å forberede de oppgaver havnen er tiltenkt å ha i en krise eller krigssituasjon for å sikre at oppgaven blir løst når beredskapssituasjonen faktisk inntre.

Kystverket uttaler at utgangspunktet i bestemmelse om beredskap i havner og havneterminaler er godt, men at for å tjene som hjemmelsgrunnlag for det reelle behovet Forsvaret og totalforsvaret vil ha i en krise eller krig, er det ikke tilstrekkelig at bestemmelsen er begrenset til en plikt til å «bistå» Forsvaret. Kystverket mener bestemmelsen også bør inneholde en bestemmelse om overføring av myndighet og råderett fra havneeier til staten. Kystverket peker på at plikten til å avstå råderett følger av rekvisisjonsloven og beredskapsloven, men for å styrke hjemmelsgrunnlaget og sikre hensynet til forutberegnelighet, bør hjemmelen også følge av sektorregelverket. Kystverket foreslår derfor at bestemmelsen får et nytt tredje ledd som åpner for overføring av råderett og myndighet til staten, og at høringsutkastets tredje ledd blir fjerde ledd.

Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap støtter utvalgets vurdering av havnenes betydning i sikkerhetspolitiske kriser og i krig, og at det er viktig at havnenes rolle og ansvar i totalforsvaret synliggjøres i sektorlovgivningen.

KS Bedrift havn og Norges rederiforbund understreker også havnenes betydning for forsvaret av Norge og vurderer at det er viktig at loven sikrer at havnene kan forberedes i fredstid og fungere som del av totalforsvaret i krise og krig.

9.5.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til Forsvarsdepartementets vurdering om at lovutvalgets forslag til bestemmelsen om beredskap i havner og havneterminaler bør omhandle «havner og havneanlegg», som er mer dekkende enn høringsutkastets «havner og havneterminaler». Videre er departementet enig i at bestemmelsen bør inneholde hjemmel for Samferdselsdepartementet til å kunne pålegge plikt for havner av forsvarsmessig betydning til å forberede oppgaver havnen er tiltenkt å ha i en krise eller krigssituasjon, for å sikre at oppgaven blir løst dersom en beredskapssituasjon faktisk skulle inntre.

Departementet er kommet til at bestemmelsen ikke bør utvides med en hjemmel for overføring av råderett fra havneeier til staten. Hjemmel til å kreve avståelse av rådighet over løsøre og fast

eiendom følger i dag av beredskapsloven § 15 og rekvisisjonsloven § 1. Disse lovene inneholder også bestemmelser om betingelser, formkrav, kompensasjon mv., og departementet mener rådighetsoverføring derfor bør reguleres av disse lovene.

9.6 Kommunale havners kapitalforvaltning

9.6.1 Gjeldende rett

9.6.1.1 Innledning

Kommunenes alminnelige organisasjonsfrihet gjelder også for den kommersielle havnedriften i kommunene. Kommunen må forholde seg til reglene for økonomiforvaltning som følger av valgt organisasjonsform, og for øvrig kommunelovens alminnelige regler om økonomiforvaltning. Videre setter regnskapsloven og de særskilte havnekapitalreglene i havne- og farvannsloven rammer for den kommunale havnevirksomheten. For arealforvaltning må havneeeierne forholde seg til rammene i plan- og bygningsloven (2008).

9.6.1.2 Kommuneloven og økonomiforvaltning

Kommuneloven (2018) 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 14 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 § 14-3 første ledd. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vedtas med økonomisk balanse, og bygge på realistiske forventninger om utviklingen i inntekter og utgifter, jf. kommuneloven § 14-4 tredje ledd. Årsbudsjettet er en bindende plan for bruk av midler i budsjettåret, og skal omfatte hele kommunens virksomhet, jf. kommuneloven § 14-5 første ledd første punktum. 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 § 17-1 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 § 14-14 ta opp lån. Låneopptak kan blant annet omfatte refinansiering av lånegjeld og finansiering av investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler til eget bruk, jf. kommuneloven §§ 14-14 første ledd andre punktum og 14-15 første ledd. Lån for å finansiere drift og forbruk er ikke tillatt. Kommuneloven § 14-19 regulerer i hvilken grad kommunen kan stille garantier for andres økonomiske forpliktelser. Etter kommuneloven § 14-19 første ledd første punktum kan kommunene ikke stille garanti knyttet til næringsvirksomhet som drives av andre enn kommunen selv. Kommuneloven § 14-1 tredje ledd 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, setter kommuneloven ingen generelle organisatoriske skranker for disponering av overskudd fra virksomheten, ut over kommunelovens alminnelige regler om økonomiforvaltning.

9.6.1.3 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.

Et interkommunalt selskap er et selvstendig rettssubjekt som er økonomisk adskilt fra deltakerkommunene eller det interkommunale eierselskapet. 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 sel-

skap 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, 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 dele ut utbytte dersom selskapet etter utdelingen har tilbake netto eiendeler som gir dekning for selskapets bundne kapital. Her siktes til den regnskapsmessige frie egenkapital, slik dette er definert i aksjeloven. I tillegg til dette, kreves det at selskapet har tilbake en forsvarlig egenkapital og likviditet etter utdelingen.

Styret er pålagt å vurdere kapital situasjonen 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.

9.6.1.4 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. Med hjemmel i kommuneloven § 14-6 syvende ledd, kan kommunale foretak som driver næringsvirksomhet pålegges av departementet i forskrift å følge regnskapsloven dersom det er mer hensiktsmessig.

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.

9.6.1.5 Arealforvaltning

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 (arealbruk) 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 til 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, bestemmelsesretten 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 kommunale 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 meklings

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 igjennom 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.²

Et annet verktøy for å styre arealbruk i plan- og bygningsloven, er regjeringens nasjonale forventninger³ 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,⁴ 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.

9.6.1.6 Havne- og farvannslovens regler for kapitalforvaltning

I tillegg til det generelle rammeverket, er kommunale havner pålagt særskilte regler for forvaltning av havnekapital i gjeldende havne- og farvannslø.

Bestemmelsene om havnekapital kommer til anvendelse uavhengig av hvilken organisasjonsform kommunen velger for havnen.

Havne- og farvannslovens regler for kapitalforvaltning er begrunnet i at de kommunale havnene utgjør viktig infrastruktur som dekker lokale, regionale og nasjonale transportbehov, og inngår i nasjonale planleggings- og prioriteringsprosesser, jf. Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 118. 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. I forarbeidene uttales at:

«Prinsippet om en adskilt økonomi i havnene vil, som et utgangspunkt, bidra til at havnene kan bevare sin posisjon som viktige knutepunkt og omlastningsterminaler i transportkorridorane. Dette styrker sjøtransportens konkurransevne målt mot andre transportformer, og er i tråd med politiske målsettinger.»

I forarbeidene legges det med dette til grunn at de viktigste kommunale havnene sin posisjon i transportnettverket bør bevares. Dette er bakgrunnen for at det er gitt bestemmelser i havne- og farvannsløven om kommunenes bruk av havnekapital til havnevirksomheten. Videre peker forarbeidene på at løpende inntekter og akkumulerte verdier i havnesektoren er direkte knyttet til brukerbetalning 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.

Havne- og farvannsløven (2009) § 47 angir hva som inngår i havnekapitalen og dermed hvilken formuesmasse som skal underlegges særskilte regler. Reglene om havnekapital i havne- og farvannsløven (2009) gjelder som hovedregel for de havnene som hadde egen havnekasse da loven trådte i kraft, jf. §§ 47 første ledd bokstav a og 44 andre ledd. Dette betyr i praksis de havner som etter havne- og farvannsløven (1984) hadde egen havnekasse. Kravet etter havne- og farvannsløven (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 farvannsløven, 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 farvannslø. Bakgrunnen for at disse kommu-

² <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan-og-bygningsloven/plan/statlige-planoppgaver/statlige-arealplaner/id664275/>

³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planlegging/id2416682/>

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Statlige-planretningslinjer-for-samordnet-bolig-areal-og-transport-planlegging/id2001539/>

nene 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 havnestatistikk⁵, 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 spesiell næringsvirksomhet og private havneanlegg. Det er bare noen få av kommunene uten havnekapital som håndterer større godsmengder. Fem av kystkommunene uten havnekapital rapporterer over hundre tusen tonn i årlig godsomslag, og dette representerer omtrent 83 prosent av godsomslaget for kystkommuner uten havnekapital. I 2016 var de fem største havnene uten havnekapital Kvinnherad, Balsfjord, Sandnes, Gaivuotna, Kåfjord og Kvam. Sandnes Havn KF er eneste kommune 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.

Utover formuesmassen som hørte til havnekassen da gjeldende havne- og farvannslov trådte i kraft, inngår også inntekter fra tjenester og ytelser knyttet til havnedrift og anløpsavgift, jf. § 47 første ledd bokstav b. Havnekapitalen er en dynamisk formuesmasse som endres ved kjøp, salg, make-skifte etc. Alle verdier som trer istedenfor den opprinnelige formuesmasse vil fortsette å være en del av havnekapitalen. Tilsvarende gjelder alle inntekter og avkastning fra havnekapitalen, jf. bokstav c og d.

Kommunale eiere av havner skal etter § 47 holde havnekapitalen regnskapsmessig adskilt fra kommunens øvrige midler. Som omtalt over, skal det også føres regnskap for havnevirksomheten etter regnskapslovens regler.

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». Av bestemmelsen fremkommer det at kommunen kan foreta avsetninger av årsresultat 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 tjenestene 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 gi tillatelse 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 en havnekapital skal forvaltes forsvarlig og holdes regnskapsmessig adskilt fra kommunens øvrige 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 areal 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 havnevirksomhet. Videre legges det til grunn at de verdier og den avkastning som knytter seg til investering av opprinnelige midler fra havnevirksomheten i prosjekter uten havneformål fortsatt skal inngå i havnekapitalen. Det siste innebærer at også midler som er investert i annen virksomhet enn havn vil høre til havnekapitalen framover, med de begrensninger loven setter for framtidig forvaltning for eier og for drifter av havnen. Den kommunale eieren kan med andre ord ikke frigjøre midlene for andre formål enn havn.

Departementets tillatelse til at midler som hører til havnekapitalen blir investert i prosjekter eller virksomhet med andre formål enn havnevirksomhet kan gis «i særlige tilfeller». Dette 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 begge gjaldt 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

⁵ SSBs regnskapsrapportering til Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA)

av utbytte og annen anvendelse av selskapets midler ikke foretas før etter at det er foretatt nødvendige avsetninger til vedlikehold, nyanlegg, fremtidige utviklingstiltak og investeringer i havnevirksomheten.

For havnevirksomhet organisert som aksjeselskap eller interkommunalt selskap gjelder de alminnelige selskapsrettslige begrensninger for utdeling av utbytte 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 imidlertid 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.

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 forarbeidene (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 miljømes-

sige konsekvenser av å gi fritak. Ifølge lovens forarbeider kan det også legges vekt på overordnede samfunnsmessige hensyn.

Departementet har innvilget to søknader om fritak fra reglene om havnekapital. 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 hatt betydning for at få havner har søkt om fritak.

9.6.1.7 Havnenes økonomiske situasjon

I NOU 2018: 4 foretas det en gjennomgang av havneøkonomien. Havnenes økonomiske situasjon varierer som følge av trafikkgrunnlag, geografisk beliggenhet, tilgjengelig areal samt drifts- og kapitalkostnader for nødvendige anleggsmidler.

Havnenes inntekter kommer fra avgifter og vederlag innbetalt av havnebrukerne samt fra utleie av eiendom. Det finnes imidlertid ikke en fullstendig nasjonal oversikt som viser hvordan havnenes inntektsgrunnlag fordeler seg. NTP Godsanalyse (Marskar, E.-M. m. fl (2015) s. 148–149) viser at deler av inntektsgrunnlaget for kommunale havner kommer fra utleie av eiendom som ikke direkte kan henføres til brukerbetalingen. Det er imidlertid ikke vurdert hvorvidt det er brukerbetaling og forvaltning av havnekapitalen alene som har bidratt til utviklingen av havneeidommene, som igjen har resultert i mer attraktive eiendommer og økte eiendomsinntekter for havnene. En analyse av den historiske oppbyggingen av havnekapitalen er heller ikke tilgjengelig.

En viktig del av havnekapitalen er verdien av havnearealene, det vil si de eiendommene som er avsatt til havnevirksomhet. Ibenholt & Rasmussen (2014) vurderte i 2014 tomteverdien av arealene i havner i Oslofjorden, Bergen, Trondheim og Stavanger. Beregningen skilte mellom verdien til boligformål og næringsformål. Det ble beregnet samfunnsøkonomisk relevant alternativverdi, det vil si forventet tomteverdi til bolig- eller næringsformål. Resultatene tydet på at havnene sitter på svært ulike havnekapitalverdier. 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.

I NOU 2018: 4 fremholdes at regnskapsopplysninger fra SSB/KOSTRA⁶ 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.

9.6.1.8 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 reguleringsplanen 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 kommuneloven (2018) kapittel 9.

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 budsjetttrammer og budsjettfullmakter som er gitt i kommunens budsjett, i tillegg til eventuelle generelle eller individuelle instruksjoner 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, og i et interkommunalt selskap er det representantskapet.

Virksomhetens øverste organ vil normalt velge styret, og har alminnelig instruksjonsmyndighet over styret så langt ikke gjeldende lovverk tilsier 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 styreansvar for tap som de forsettlig eller uaktsomt påfører andre eller medvirker til.

9.6.2 Høringsforslaget

De kommunale havnene er en viktig del av den nasjonale infrastrukturen for sjøtransporten, og lovutvalget har vurdert hvordan reglene for forvaltning av kapital mest hensiktsmessig bør innrettes for å ivareta de kommunale havnene som viktig nasjonal infrastruktur.

Utgangspunktet for utvalgets arbeid har vært at bestemmelsene om havnekapital skal utformes slik at de tilrettelegger for markedsorienterte havner, og åpner for at havnekapitalen og havnevirksomheten kan forvaltes på en mest mulig effektiv og samfunnsøkonomisk lønnsom måte.

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 det som praktiseres under dagens regelverk. Flertallet 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 i sine vurderinger lagt vekt på at det er av nasjonal interesse å opprettholde en desentralisert havnestruktur med effektive havner. Dette gjenspeiles også i forslaget til ny formålsbestemmelse. 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

⁶ Gjennomgang av havnekapitalsituasjonen i havnene basert på KOSTRA-data, Kystverket 2017

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 det kan deles ut utbytte.

Flertallet foreslår videre 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.

9.6.3 Høringsinstansenes syn

Departementet mottok svært mange høringsinnspill knyttet til bestemmelsen om havnekapital. Hovedvekten av dem som går inn for flertallsforslaget, påpeker at det bør føres tilsyn med utbytte fra havnekapitalen samt at det bør tas inn en varslingsplikt.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet er generelt positiv til forslagene fra utvalget.

Kystverket mener at forslaget til § 29 bør strammes inn for å oppnå en mer effektiv skjerming av havnekapitalen, og at det bør tas inn en bestemmelse tilsvarende dagens § 47, jf. lovforslaget § 29A andre ledd. Dette vil ifølge Kystverket blant annet si at eiendeler inngår i havnekapitalen inntil de eventuelt avhendes, og at salgssummen går inn i havnekapitalen. Kystverket mener utdeling bør defineres som enhver bruk av havnekapital til andre formål enn havnevirksomhet, og at det bør vurderes å innføre et krav om at det skal foreligge planer av en viss kvalitet før det kan fattes vedtak om utdeling. Kystverket mener at kommunen i denne forbindelse må innhente synspunkter fra brukerne vedrørende investeringsbehov mv. Kystverket er videre av den oppfatning at det bør gis anvisninger vedrørende i hvilken grad investeringer i baklandet, for eksempel i veier og toglinjer mer eller mindre nært havna, vil betraktes som havnevirksomhet. Kystverket legger til grunn at miljømudring ikke kan finansieres med havnekapital med mindre det er tale om forurensning der havnevirksomheten er forurenser. Et nytt regelverk bør etter Kystverkets syn åpne for at havneforetaket kan benytte havnekapital

i annen virksomhet enn havnevirksomhet så lenge formålet med engasjementet er å skaffe inntekter til havnekapitalen, for eksempel bortfeste og utleie av eiendom. Kystverket er imidlertid skeptisk til fullt frislipp på dette området, og mener havnevirksomheten bør beholde fokus på virksomhet som understøtter sjøtransporten, selv om en annen utnyttelse vil gi høyere avkastning lokalt. Kystverket peker på at paragraf 29 tredje ledd og sjette ledd nevner «lovens formål» som en ramme i forbindelse med utdeling av havnekapital og privatisering av havner. Etter Kystverkets mening bør det klargjøres i hvilken grad staten reelt sett gjennom henvisningen til «lovens formål» kan fremtvinge løsninger som kommunen ikke ønsker.

Norges Rederiforbund slutter seg til utvalgets vurderinger av havnenes rolle. De er imidlertid uenig med utvalgets flertall når de legger til grunn at en kommunes interesser knyttet til en havn som utgangspunkt vil samsvare med nasjonale interesser. Norges Rederiforbund ser det som nødvendig med statlig regulering og involvering i beslutningsprosessene som gjelder disponering av havnekapital og havnearealer, og mener derfor gjeldende bestemmelser om havnekapital i utgangspunktet må videreføres uendret. Norges Rederiforbund slutter seg i det vesentlige til mindretall Bjørnflatens vurderinger og forslag. Etter Norges Rederiforbunds syn vil ikke et krav om tilstrekkelig egenkapital fungere i de tilfeller en kommune ikke ønsker å drive og videreutvikle en havn i tråd med nasjonale hensyn. Norges Rederiforbund viser i denne sammenheng til at det er kommunen som i praksis velger havnestyret. Videre mener Norges Rederiforbund at forslaget om at begrensninger i utdeling av utbytte ikke skal gjelde ved nedleggelse av havnevirksomhet fremstår som ubegrunnet. De mener videre at konsekvensene av utvalgsflertallets forslag om forvaltning av kapitalen i kommunale havner ikke er tilstrekkelig utredet.

Norges Rederiforbund peker på at kommunen etter utvalgsflertallets forslag til § 29 sjette ledd kan komme seg rundt utdelingsbegrensningene ved realisasjon av hele havnevirksomheten. Videre fremholder de at utvalgsflertallets forslag vil motarbeide formålet med loven, og at havnene vil tape i kampen om arealer. Norges Rederiforbund mener generelt at virkeområdet til bestemmelsene om havnekapital snevres inn. Det hevdes videre at det er et betydelig kapitalbehov i flere havner, og at det er rimelig at sjøtransporten tilgodeses. Norges Rederiforbund synes det er uforståelig om kapitalen som allerede er i havnene kan benyttes

til andre formål, på bekostning av langsiktige investeringer i havneinfrastruktur. En konsekvens av dette vil etter Norges Rederiforbunds vurdering være økt brukerbetaling. *Color Line AS* og *NHO Sjøfart* støtter disse betraktningene.

Kystrederiene mener at havnekapitalen er opparbeidet med avgifter og vederlag gjennom mange års havnedrift, og at denne derfor skal anvendes til kommersielle havneformål og være skjermet for en mulig utbyttepolitikk. *Kystrederiene* støtter mindretallet *Bjørnflatens* forslag. *Kystrederiene* mener flertallets forslag til forvaltning av havnekapitalen gir et svakt vern.

Kommunenes Sentralforbund (KS) støtter forslaget om at kommunene kan ta utbytte fra overskuddet i havnevirksomhetene, men mener kravene for å ta utbytte ikke må være strengere enn aksjelovens utdelingsregler. Etter KS' syn er det kommunestyret som må bestemme utbyttets størrelse i et kommunalt foretak, og de mener at kommunestyrets myndighet er tilstrekkelig begrenset gjennom kravet til nødvendig avsetning. KS støtter forslaget om et regnskapsmessig skille mellom havnevirksomheten og kommunens øvrige virksomhet. KS mener det bør klargjøres i forarbeidene hvordan en løser situasjoner der midler fra havnen brukes til prosjekter som kommer både havnen og eier til gode.

KS Bedrift Havn støtter flertallets forslag til bestemmelser om forvaltning av havnekapitalen. Samtidig mener *KS Bedrift Havn* at tilsynet med utbytteadgangen må tydeliggjøres, slik at beredskapsevnen og havnenes rolle i det regionale og nasjonale transportsystemet sikres. Etter *KS Bedrift Havn* sitt syn kan dette eksempelvis gjøres gjennom en varslingsplikt og statlig tilsyn. *ORKidé – Nordmøre Regionråd, Flora Hamn KF, Kristiansund og Nordmøre Havn IKS* samt *Averøy, Halså, og Smøla kommuner* støtter disse synspunktene. Det samme gjelder for *Møre og Romsdal fylkeskommune, Kragerø kommune og Havnevesen KF* samt *Bergen og Omland Havnevesen*. *Stranda Hamnevesen KF* er også positive til flertallets forslag. De mener, som flere over, at det må være et tilsyn med adgangen til å ta utbytte, og at havnens ansvar for utvikling og infrastruktur må presiseres. *Fredrikstad kommune* er positiv til at havnekapitalen kan forvaltes på en mer fleksibel og hensiktsmessig måte. Det samme gjelder *Sarpsborg kommune*, som er svært positiv til forslaget om å åpne for utdeling av utbytte fra havnevirksomheten.

Hurtigruten AS støtter mindretallet *Bjørnflatens*, og mener gjeldende rett må videreføres uendret for å ivareta nasjonale hensyn og hen-

synet til brukerne. *Hurtigruten AS* fremholder at driften av havnene, i motsetning til på bane og dels på vei, i betydelig grad er finansiert av avgifter, gebyrer og vederlag.

Norges Fiskarlag og Maritime Bergen er kritiske til at et eventuelt overskudd fra havnevirksomheten kan benyttes til andre formål enn havneformål. *Maritime Bergen* viser til at kommunene står fritt til å utnevne styremedlemmer og til å sette resultatkrav for styret, slik at man kan komme i utbytteposisjon.

Nordland Fylkes Fiskarlag foreslår at gjeldende bestemmelser om havnekapital videreføres, og er sterkt imot at overskudd i havnene skal kunne disponeres av kommunen. Det vises til at dette vil være et insentiv til forhøyning av havneavgiftene, og at dette ikke er akseptabelt for brukerne av havnen.

Fiskebåt mener at adgangen til å ta utbytte fra havnevirksomheten er uheldig, idet en rekke kommuner har dårlig økonomi og derfor kan bli fristet til å overføre midler fra havnekapitalen.

Advokatforeningen mener at dagens regelverk styrker konkurransevne og videreutvikling i havnene, og tiltrer mindretallet *Bjørnflatens*. Det vises til at en liberalisering kan medføre insentiv til å øke avgiftene. *Advokatforeningen* fremholder at vurderingstemaet i realiteten er en avveining mellom kommunalt selvstyre og hensynet til konkurransedyktig sjøfart.

NHO Sjøfart støtter mindretallet *Bjørnflatens*, og viser til uttalelsen fra Norges Rederiforbund. *NHO Sjøfart* fremholder at havnekapitalen er bygget opp gjennom brukerbetaling, og at utvalgsflertallets forslag til forvaltning av havnekapitalen vil svekke sjøtransportens konkurransevne sammenlignet med andre transportformer.

Regelrådet mener utvalgsflertallets forslag til forvaltning av havnekapital ikke er tilstrekkelig utredet.

Norsk forening for Fartøyvern uttaler at havnekapitalen ikke må benyttes til andre formål før havnevirksomheten er sikret, og at dette inkluderer flytende kulturminner.

Forbundet KYSTEN viser til at det må være plikt for havnene til å registrere, ta hensyn til og bevare faste kulturminner i havnene, samt legge til rette for flytende kulturminner. *Forbundet KYSTEN* mener dette kan gjøres ved å nevne i loven at havnekapitalen ikke må benyttes til andre formål før havnevirksomheten er sikret, herunder drift, vedlikehold, utbedring, utbygging og sikring av faste og flytende kulturminner.

Karmsund Havn IKS stiller seg i utgangspunktet bak mindretallet *Bjørnflatens* forslag. Det

fremholdes at havnekapitalen er bygget opp som følge av brukerbetaling, og i den hensikt å betale for havnens infrastruktur og tjenester. Etter Karmsund Havn IKS sitt syn vil en frigivelse av havnekapitalen kunne bidra til at enkelte havner øker avgifter og vederlag i havnen. Karmsund Havn IKS mener at sjøtransporten som næring, og som et konkurransedyktig alternativ til transport på vei, kan bli svekket som følge av dette.

Harstad Havn KF mener at gjeldende rett må videreføres. Etter *Harstad Havn KF* sitt syn virker utvalgsflertallets forslag å være i strid med formålet om å styrke sjøtransporten og godsoveføringen. *Harstad Havn KF* mener videre at forslaget kan gi økte priser for brukerne av havnene.

Kristiansand Havn KF mener at endringer i regelverket om havnekapital og anløpsavgift vil ha stor betydning for de økonomiske rammebetingelsene for norske havner. Etter *Kristiansand Havn KF* sitt syn vil dette kunne få konsekvenser for mulighetene til å ivareta lovens formål.

Flere høringsinstanser er positive til intensjonen om oppmykning av reglene om forvaltning av kapital i kommunale havner, og prinsippet om adgangen til å dele ut utbytte. Høringsinstansene presiserer imidlertid at havnevirksomhetens behov må dekkes først, og at det ikke må åpnes for utbytte som går på bekostning av sjøtransporten.

NHO Logistikk og Transport mener det er behov for ytterligere utredning. De mener at frigivelse av havnekapital kan svekke den langsiktige utviklingen av havnene og bidra til økte utgifter for brukerne. *NHO Logistikk og Transport* støtter likevel intensjonen om oppmykning av reglene om forvaltning av kapital i kommunale havner, men viser til at det ikke må åpnes for å dele ut utbytte som går på bekostning av sjøtransporten. *NHO Logistikk og Transport* er usikre på om havneiere har lojalitet til de nasjonale målsettingene som trekkes opp i lovverket, og fremhever at det bør være en aktiv og vid tilsyns adgang med havnekapitalen samt at det bør tas inn en varslingsplikt.

Norske Havner støtter intensjonen bak utvalgsflertallets forslag om forvaltning av kapital i kommunale havner. *Norske Havner* presiserer likevel at det ikke må åpnes for utbytte på bekostning av sjøtransporten. De viser til at lovteksten åpner for skjønnsmessige vurderinger om hva som er tilstrekkelig for å sikre forsvarlig drift, vedlikehold og utvikling, og mener dette forutsetter at lokale eiere har lojalitet til nasjonale målsettinger. *Norske Havner* fremhever at departementet må føre tilsyn med ordningen samt at det må innføres en varslingsplikt.

Norske Havners uttalelse støttes av *ORKidé – Nordmøre Regionråd, Træna, Averøy, Halså, Kristiansund og Vikna kommuner samt Kirkenes havnevesen, Bremanger Hamn, Brønnøy Havn KF, Kristiansand Havn KF, Kristiansund og Nordmøre Havn IKS, Nord-Trøndelag Havn Rørvik IKS, Stavangerregionen Havn IKS og Vadsø Havn KF*. Flere av disse høringsinstansene har også avgitt separate høringsinnspill. *Kristiansund kommune* legger blant annet til grunn at det i praksis vil være lite aktuelt å benytte adgangen til utbytte, idet det er målsettinger om å få økt andel av godstransport fra vei til sjø og bedre konkurransevnen til havnene.

Sunddal kommune påpeker at tilsynet med utbytteadgangen må tydeliggjøres. *Aurland kommune* mener det er viktig å ivareta formålet med loven om å legge til rette for sjøtransport. *Arendal kommune* fremholder at det er positivt med en oppmykning av regelverket om havnekapital. Kommunen ønsker imidlertid en klarere definisjon av hva som inngår i havnekapitalen, hva som regnes som havnekapital ved lovens ikrafttredelse og hva som skal inngå i fremtiden. *Arendal kommune* mener det er viktig å skille mellom havnekapital og hva som inngår i kommunens øvrige kapital.

Trondheim og Tromsø kommune støtter utvalgsflertallets syn. Kommunene fremholder at det ikke bør ilegges andre begrensninger på forvaltning av kapital i kommunale havner enn det som følger av aksjeloven. *Trondheim kommune* mener at kapital bundet opp i dagens havnevirksomhet i fremtiden bør kunne disponeres av kommunene til nødvendig transformasjon av havneområder til byutvikling, og at kommunen bør få tilgang til havneareal som ikke lenger er nødvendig til havnedrift.

Oslo Havn KF støtter i hovedsak utvalgsflertallets forslag om forvaltning av kapital i kommunale havner, men ønsker at det etableres en meldeplikt til departementet ved beslutning om utdeling av utbytte.

Oslo kommune støtter en oppmykning av regelverket om forvaltning av kapital i kommunale havner, og mener dette vil gi insentiver for en mer ordinær eieroppfølging. *Oslo kommune* mener innføring av en meldeplikt til departementet ved beslutning om utdeling av utbytte er unødvendig og byråkratisk.

Bergen kommune er også enig med utvalgsflertallet, men foreslår nytt § 29 tredje ledd: «Havnevirksomheten skal til enhver tid ha en egenkapital og en likviditet som er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten».

Hammerfest, Halden, Rana og Stavanger kommuner samt *Nordland fylkeskommune* og *Grenland Havn IKS* støtter i hovedsak utvalgsflertallets forslag om forvaltning av kapital i kommunale havner. Stavanger kommune foreslår at det presiseres i lovteksten i hvilke tilfeller det er krav om avsetning til nyanlegg før utdeling av verdier kan foretas. *Karmøy kommune* støtter også utvalgsflertallets syn, og peker på at dette kan skjerpe holdningene til økt kostnadskontroll og fokus på inntektsmuligheter.

Nettverk fjord- og kystkommuner (NFKK) mener utvalgsflertallets forslag om forvaltning av kapital i kommunale havner balanserer interessene til eierne, havnene, beredskap og nasjonale målsettinger for det regionale og nasjonale transportsystemet på en tilfredsstillende måte.

Fylkesmannen i Rogaland påpeker at kommuner som havneeier gjennom IKS eller annen selskapsform må likestilles med private eiere og kunne nytte et forretningsmessig overskudd i havnevirksomheten på samme måte som for annen forretningsmessig drift.

Kirkenes havnevesen mener det er et viktig prinsipp å holde inntekter og kapital i havnevirksomheten adskilt fra kommunens øvrige økonomi. De fremholder videre at en fortsatt må ha mekanismer som sikrer forsvarlig økonomisk grunnlag for havnene, og at det er behov for å avsette tilstrekkelige midler til langsiktig drift og utvikling av havnen. *Kirkenes havnevesen* mener samtidig at kommunen bør kunne forvalte sine investeringer, herunder havnekapitalen.

9.6.4 Departementets vurdering

For næringslivets konkurranseevne, verdiskapning og sysselsetting er det av vesentlig betydning at det eksisterer et godt utbygd og effektivt transportnettverk. Et velfungerende transportsystem har stor betydning for levestandard og for utvikling av samfunnet, og 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. Dette 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. Sjøveien har god kapasitet både sommer og vinter, og Norges åpne økonomi krever gode logistikk løsninger både innenriks og mellom Norge og våre handelspartnere.

Havnenes influensområde er ofte større enn eierkommunens grenser. Kommunale og private havner har derfor betydning ut over kommunen de er lokalisert i, både med hensyn til næringsutvikling og redusert transport på fylkes- og riksveier.

Det er samtidig slik at transportører, vareeiere og produsenter i mange sammenhenger står overfor valget om å etablere egen privat kai eller å benytte kommunal havn. I et slikt perspektiv blir det konkurranse mellom et privat kaianlegg og en offentlig havn, og denne konkurransen er ofte større enn mellom to offentlige havner.

Anløp til private kaier øker på bekostning av anløp til kommunale havner, både i absolutte og relative størrelser, og kommunale havner er antakelig i det store bildet mindre viktige som knutepunkt for sjøtransport enn det som tidligere har vært lagt til grunn. Velfungerende og effektive kommunale havner er likevel helt avgjørende for å opprettholde et desentralisert og godt infrastruktur- og tjenestetilbud, både for viktige segmenter av godstransportmarkedet, mindre vareeiere og for frakt av passasjerer. Analyser viser videre at en desentralisert havnestruktur reduserer behovet for transport på vei, og at havnene har en betydelig sysselsettingseffekt og genererer aktivitet som gir store skatteinntekter til eierkommunene.

Lovutvalget viser i denne sammenheng 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 (Fjose m. fl. (2012)). Utvalget peker på at kommunene dermed kan ha sterke interesser i å opprettholde og styrke sine havner av hensyn til næringsliv, innbyggere og kommunens eget inntektsgrunnlag.

For å nå politiske målsettinger om økt sjøtransport, er det sentralt 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. I tillegg er det viktig med god forvaltning av havnenes økonomi slik at havnenes eiere har nødvendig spillerom for å kunne følge den teknologiske utviklingen, og på denne måten sikre at havnenes oppgaver og infrastruktur følger utviklingen. I tråd med utvalget, er det departementets vurdering at kommunal havnevirksomhet må reguleres slik at de overordnede hensynene til miljøvennlig

og effektiv transport på sjø, og transportløsninger som kombinerer sjøtransport med øvrige transportformer, blir ivaretatt.

Prinsippet om det kommunale selvstyret ble innført ved formannskapsloven allerede i 1837, og er i de senere år styrket. Prinsippet om å styrke det kommunale selvstyret har vært førende i arbeidet med ny kommunelov (Prop. 46 L (2017–2018)), 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.

Gjeldende havnekapitalregler legger begrensninger på kommunens økonomiske handlefrihet ved at det i dag i praksis er et utbytteforbud for kommunen som havneeiер, og hinder mot å kunne disponere havnekapital til andre formål enn havnevirksomhet. Dette legger strenge rammer for både økonomiforvaltningen i havnene og for arealdisponering i utbyggingsrelevante sjønære områder. I likhet med utvalget er det departementets vurdering at denne begrensningen i utgangspunktet ikke er i tråd med prinsippet om kommunalt selvstyre. 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.

Et viktig spørsmål i denne sammenheng er om skjerming av havnekapitalen 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.

Utvalget har vurdert om det av hensyn til kommunenes egen økonomi- og ressursforvaltning er behov for en særskilt regulering av havnekapitalen, og kommet frem til at det ikke er behov for å begrense kommunenes frihet til selv å vurdere sin økonomiske risikoeksponering. Utvalget mener videre at særlige regler om beskyttelse av havne-

kapitalen kan legge 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. Departementet slutter seg til utvalgets vurdering.

Eventuelle begrensninger på kommunenes økonomiske handlefrihet for havnevirksomheten må etter dette begrunnes ut fra hensyn til brukerne av havnen, og/eller at det foreligger nasjonale eller regionale interesser som må ivaretas.

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 sjøtransporten 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 havneutvikling (Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 118). Utvalgets flertall kan i utgangspunktet ikke 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. Departementet slutter seg til denne vurderingen. Departementet vil samtidig understreke at havnevederlagene er oppgjør for tjenester som ytes i havn. Departementet viser også til at det ilegges og kreves til dels betydelige særavgifter, sektoravgifter og brukerbetaling innenfor flere av de andre transportsektorene, uten at brukergrupper krever særskilte lovreguleringer eller påberoper seg eierbeføyelser over offentlig infrastruktur.

Etter utvalgets syn kan havnenes viktige rolle i det nasjonale og regionale transportnettverket, sammen med målsettingen om å legge til rette for økt sjøtransport, tilsi at det er behov for særlige virkemidler for å sikre havner et forsvarlig økonomisk grunnlag for virksomheten. Utvalget viser til at havnene har viktige oppgaver for å sikre en god og kostnadseffektiv logistikk for næringslivet, og at godstransport på sjø i dag har lavere samfunnsøkonomiske kostnader enn godstransport på vei. Utvalget peker også på at sjøtransportens konkurransevne mot veitransport må styrkes for å nå målsettingen om mer transport med skip. Utvalgets vurdering er følgelig at det bl.a. er nødvendig med rammevilkår som sikrer en desentralisert

havnestruktur bestående av effektive havner som opererer med et konkurransedyktig prisnivå. For å få til dette, mener utvalget det er viktig å sikre et forsvarlig økonomisk grunnlag for virksomheten. Departementet slutter seg til utvalgets vurderinger og anbefalinger, og er i utgangspunktet enig i at det i kommunal havnesektor kan foreligge nasjonale og regionale interesser som tilsier at det bør legges visse begrensninger på kommunenes handlefrihet.

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, til å ta utbytte til andre formål. Eksisterende regulering av havnekapitalen i kommunale havner sikrer for så vidt virksomheten en kapitalbase, men gir samtidig ikke eierkommunene mulighet til å benytte noen deler av kapitalen til andre formål. Det må derfor vurderes om dagens regler, som i praksis låser kapitalen til havneformål, er et treffsikkert virkemiddel for å opprettholde og videreutvikle en desentralisert havnestruktur med effektive og konkurransedyktige havner.

Utvalget peker på at havnekapitalreglene i økonomisk forstand kan beskrives som et sett av differensierte kapitalsubsidiar, der havner med mye kapital gjennomgående får de største subsidiene. Utvalgets flertall mener imidlertid det er uklart om subsidiert kapital til havner, der satsene er ulike avhengig av havnens forhistorie, er et treffsikkert virkemiddel for å ivareta nasjonale hensyn og oppfylle transportpolitiske målsettinger. Sikring av kapital til havner kan bidra til at virksomheten består, og slik gjøre det mulig for sjøtransport å konkurrere med landtransport. Et kapitalsubsidium bærer imidlertid i seg en risiko for at det gjennomføres lavproduktive investeringer. Tatt i betraktning de store ulikhetene i havnens 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. Utvalget mener slike tilfeller ikke er et tilstrekkelig argument for en generell fri utbytteadgang, men mener dette gir grunnlag for å vurdere om dagens regler er nødvendige og tilstrekkelig treffsikre.

Som utvalget viser til, er det vanskelig å dokumentere hvordan gjeldende havnekapitalregler påvirker havnens effektivitet. På generelt grunnlag kan det argumenteres for at bestemmelser som innebærer at eier ikke har utsikter til å ta utbytte, kan svekke eiers insentiv til å drive effektivt etter bedriftsøkonomiske prinsipper. Utvalget mener dette taler for en oppmyking i eierkommunenes adgang til å ta ut utbytte, og departementet slutter seg til denne vurderingen.

Et viktig element for konkurransedyktig sjøtransport er prisnivået på havnerelaterte vederlag, og spørsmålet 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. Det er varierende grad av konkurranse mellom havner og i ulike segment i transportmarkedet. Gjeldende havnekapitalregler er uansett ikke et treffsikkert virkemiddel for å holde prisene for sjøtransport nede. Utvalget viser til at ifølge Oslo Economics (2015) vil en liten, men varig prisøkning på 5–10 prosent for havnetjenester innenfor segmentet stykkgoods trolig aksepteres av vareeierne, men ved en større økning vil etterspørselen reduseres betydelig.

Utvalget har også sett nærmere på om havnens arealbehov burde gi grunnlag for begrensninger i kommunenes reguleringsmyndighet.

En velfungerende havn må ha tilstrekkelig areal i bakkant av kaiene. Dette er nødvendig for å ha nok lagringsfasiliteter, og er samtidig en viktig inntektskilde for mange havner. Det er videre viktig å legge til rette for tilstrekkelige fremtidige havneareal. I store deler av verden, også i Norge, skjer det en urbaniseringsprosess hvor store byer opplever befolkningsvekst. Det må da legges til rette for at det er tilgjengelige havnearealer og investeringsmidler for å kunne håndtere 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 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. Utvalget mener derfor det er av nasjonal interesse å sikre at det i den enkelte kommune avsettes nødvendige arealer til havneformål.

Utvalgets flertall 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 eller 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. Som utvalgets flertall peker på, kan statlige eller regionale myndigheter påvirke kommunenes beslutninger gjennom ordinære planprosesser dersom det er nødvendig. For slike tilfeller gir medvirkningsbestemmelsene i plan- og bygningsloven kapittel 5 mulighet for sektormyndighetene til 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. 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 lan-

det 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, slik 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.

Utvalgets flertall vurderer at plan- og bygningsloven gir gode virkemidler for å sikre de havnearealer som er nødvendige av nasjonale hensyn. Det pekes i denne sammenheng særlig på medvirkningsbestemmelsene i loven, og at disse også vil 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 av om statlige planretningslinjer eller planvedtak skal iverksettes. Utvalgets flertall ser i utgangspunktet ikke behov for særlige bestemmelser i ny havne- og farvannslov om arealbeskyttelse for havneområder. Departementet slutter seg til denne vurderingen.

Utvalget vurderer at det kan være behov for særlige virkemidler for å sikre havnevirksomheten en økonomisk kapitalbase som står i forhold til betydningen av og behovet for havnen som en del av en desentralisert nasjonal havnestruktur. Utvalgets flertall mener at reglene for forvaltning av kapital bør utformes med en fleksibilitet som er tilpasset ulikhetene i havnene, og som tar hensyn til eierens behov for kontroll og styring over egen økonomi. Utvalgets flertall konkluderer med at det er behov for endring av dagens regler om havnekapital, og departementet slutter seg til dette.

Utvalgets flertall mener videre at det ikke er behov for å innskrenke kommunenes innflytelse over egen kapital, arealforvaltning og næringsutvikling i havnene slik dagens regler innebærer, og begrunner videre et mer fleksibelt regelverk med at det er svært ulik kapitalbase i havnene. I denne sammenheng mener utvalget det er viktig at dagens krav til regnskapsmessig skille mellom havnevirksomhet og annen kommunal virksom-

het videreføres. Det følger av gjeldende lov § 47 at kommunale eiere av havnevirksomhet som ikke er omfattet av regnskapsloven, særlige regnskapsregler etter kommuneloven eller annen lovgivning, skal føre regnskap etter regnskapslovens hovedprinsipper. Bestemmelsen er ment som en sikkerhetsventil for å sikre at alle kommunale havnevirksomheter fører regnskap, 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. For interkommunale selskaper følger det av lov om interkommunale selskaper (1999) § 27 at slike selskap som hovedregel skal følge regnskapsloven. For kommunale foretak følger det av kommuneloven (2018) kapittel 14, 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. 2 at kommunalt foretak som driver næringsvirksomhet kan velge å følge en særregel i forskriften om at det skal føres regnskap etter bedriftsøkonomiske prinsipper, og oppstille balanse i regnskapet i samsvar med regnskapslovens regler. Alle kommuner som driver havnevirksomhet må med dette følge regler for regnskapsføring. Kommunen kan om nødvendig organisere virksomheten i eget rettssubjekt for å sikre nødvendig avstand mellom havnenes økonomiske virksomhet og kommunal forvaltning og økonomi. Departementet slutter seg til utvalgsflertallets vurderinger.

Utvalgets flertall mener videre at skrankene for uttak og bruk av overskudd fra havnevirksomheten bør mykes opp, og mener hensynet til forsvarlig økonomiforvaltning i havnene godt kan ivaretas selv om det åpnes opp for at den kommunale eier kan ta utbytte som kan benyttes til andre formål. En forutsetning for dette er at hensynet til fortsatt forsvarlig drift og utvikling av havnen blir ivaretatt. Dette innebærer at det bør gjelde som generell regel at det bare kan tas ut midler fra havnen i den grad det er avsatt tilstrekkelige midler til havnevirksomheten. Departementet mener som utvalgsflertallet at dette kan synes unødvendig, ettersom den kommunale eieren må forventes selv å ivareta hensynet til fremtidig kapitalbehov for forsvarlig drift og utvikling, i tråd med den strategien som er lagt for virksomheten. Departementet mener imidlertid at det bør stilles krav til forsvarlig egenkapital for å legge til rette for sunn foretningmessig drift og forsvarlig øko-

nomisk styring av havnevirksomheten. Departementet mener at kravene til forsvarlig egenkapital som vilkår for utdeling må gjelde uavhengig av hvilken organisasjonsform som er valgt for havnen.

Utvalgets flertall foreslår videre at uttak av overskudd bare kan besluttes av virksomhetens eierorgan etter forslag fra styret. Departementet slutter seg til dette forslaget. At overskudd bare kan tas ut etter forslag fra styret, setter grenser for eierkommunens uttak fra havnevirksomhet organisert som aksjeselskap, interkommunalt selskap eller 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 det ikke deles ut utbytte. 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 omorganisering 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, kommer ikke regelen om at utbytte bare kan vedtas etter innstilling fra styret til anvendelse. 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 vedtak i strid med tilråding fra ledelsen, i motsetning til slik det vil være for kommunalt foretak, aksjeselskap og interkommunalt selskap.

Utvalgets flertallsforslag om kommunale havners kapitalforvaltning griper ikke inn i anvendelsen av kapital eller inntekter som allerede er skutt inn i interkommunale selskap eller aksjeselskap, men setter rammer for fremtidig utdeling av midler fra slik virksomhet dersom selskapene driver havnevirksomhet som definert i loven. I likhet med utvalgets flertall legger departementet til grunn at kommunen som eier selv har interesse i at det avsettes nødvendige midler til drift og utvikling av havnedriften, og at disse interessene er reflektert i strategien for virksomheten. I likhet med flertallet i utvalget, er det videre departementets syn at forslaget til bestemmelser om kapitalforvaltning samlet sett ikke griper 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 havnevirksomheten som et interkommunalt selskap eller aksjeselskap.

Utvalgets flertall har også 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 lovforslaget 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 slik nedleggelse. Utvalget har her lagt til grunn at dersom en kommunal eier ikke lenger har interesse av å drive havnevirksomhet i kommunen, og en slik nedleggelse skulle være i strid med nasjonale interesser, så bør også nasjonale interesser sørge for tiltak i nærmere samråd med kommunen for å opprettholde havnen. Departementet slutter seg til disse vurderingene.

Utvalgets flertall foreslår at reglene om kapitalforvaltning 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, 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 innskrenkning i forhold til de havner som er omfattet av dagens regler om kapitalforvaltning. Som flertallet i utvalget mener departementet det ikke er gitt at ethvert kommunalt eierskap skal medføre at reglene om kapitalforvaltning får anvendelse. 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 dermed være underlagt de særskilte kravene til forvaltning av kapital. Departementet slutter seg derfor til vurderingen om at disse bestemmelsene ikke bør gis et videre anvendelsesområde enn nødvendig.

Bakgrunnen for at reglene om kapitalforvaltning er begrenset til kommunale havner er at det er kommunale havner som er underlagt reglene om havnekapital i dag, som et resultat av bestemmelsene om havnekaske fra tidligere lovverk. Utvalgets flertall foreslår nå like regler uavhengig av historiske forhold, og uavhengig av organisasjonsform, og begrunner dette med at 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. Utvalget ser samtidig ingen grunn til at det skal være strengere kapitalforvaltningsregler og utbytteregler for havner som er en del av kommunen, enn for havner som er lagt ut i eget selskap. Utvalget anbefaler at kommunene fritt kan velge organisasjonsform for havnene, og mener følgelig at reglene for kapitalforvaltning må være de samme, uavhengig av organisasjonsform. Det er videre utvalgsflertallets 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. Utvalgets flertall har derfor kommet til at reglene om kapitalforvaltning i utgangspunktet bare skal gjelde for havnevirksomhet som er underlagt kommunal kontroll. Flertallet mener det ikke vil 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. Utvalgets flertall anbefaler derfor 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 med konsern-definisjonen 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 selskaps 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. På samme måten som etter aksjeloven mener utvalgets flertall at det bør være den reelle innflytel-

sen som er avgjørende for om reglene om kapitalforvaltning i havnene kommer til anvendelse. Som utvalget påpeker vil dette også innebære 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. Departementet slutter seg til vurderingene og anbefalingene fra utvalgets flertall.

For å sikre reglens effektivitet og ivareta de hensyn og formål som havne- og farvannsloven skal fremme, må det være en kontroll med at havner ikke unntas fra reglene om kapitalforvaltning gjennom at kommunen(e) gir fra seg kommunal kontroll med havner hvor det foreligger regionale og nasjonale interesser. 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 lovforslagets bestemmelser om kapitalforvaltning ikke lenger gjelder, kunne kommunen oppnå å hente ut hele verdien av havnekapitalen gjennom salg. Samtidig har utvalgets flertall lagt vekt på at det ikke skal etableres ordninger som er upraktiske eller legger unødige hindre på kommunenes forvaltning av eierskapet. Flertallet 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 om kapitalforvaltning. Etter utvalgsflertallets syn må departementet i denne vurderingen 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 etter utvalgets syn praktiseres slik at det er mulig å få en bindende forhåndsuttalelse fra departementet, men utvalget mener det ikke er behov for å lovregulere dette. Utvalgets 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. Utvalgets flertall legger til grunn at bestemmelsen om kapitalforvaltning vil gjelde for virksomheten som sådan, uavhengig av overdragelsen eller omorganiseringen, inntil saken er meldt til og ferdigbehandlet av departementet. Departementet slutter seg til vurderingene og anbefalingene fra utvalgets flertall.

Bestemmelsene om kapitalforvaltning 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 (2018) kapittel 30. Dette betyr at tilsynsmyndigheten kan kontrollere at kommunen som eier, retter seg etter lovens regler om forvaltning av kapital mv., i tråd med de hensyn som ligger til grunn for bestemmelsen. Tilsynet skal utøves i henhold til kommuneloven (2018) kapittel 30.

9.7 Regulering av brukerbetaling

9.7.1 Gjeldende rett

Utgangspunktet etter gjeldende havne- og farvannslov er at fastsettelse av priser for bruk av havneinfrastruktur og for havnetjenester skjer etter alminnelige privatrettslige regler. Dette følger av gjeldende lov § 42 fjerde ledd, der det fremgår at «[d]en som tilbyr havne- og transporttjenester fastsetter pris og andre forretningsvilkår».

I § 42 fjerde ledd er departementet gitt myndighet til å fastsette nærmere regler om prinsipper for prisfastsettelsen. Departementet har ikke benyttet denne forskriftshjemmelen, som ifølge lovforarbeidene skal kunne benyttes i tilfeller der markedsaktører utnytter en dominerende stilling til å ta urimelig høye priser og til å følge opp initiativer fra EU. Våren 2019 er det aktuelt å vedta forskrift om implementering av forordning (EU) 2017/352 (havneforordningen) med hjemmel blant annet i § 42 fjerde ledd.

I § 42 femte ledd er departementet gitt myndighet til å gi forskrift om publisering av bestemmelser, priser og andre opplysninger av betydning for havnebrukerne. Med hjemmel i bestemmelsen er det gitt forskrift som fastsetter 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 ...».

Paragraf 42 sjette ledd 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 gi forskrift om utforming av og innkreving av havneavgift.

9.7.2 Høringsforslaget

Lovutvalget foreslår langt på vei å videreføre gjeldende rettstilstand, jf. utvalgets forslag til § 25. Utvalget foreslår at publisering av opplysninger reguleres direkte i loven, og ikke som i dag i forskrift til loven. Lovutvalget foreslår en bestemmelse om at den som tilbyr havnetjenester og

bruk av havneinfrastruktur, skal publisere en oversikt over priser og andre forretningsvilkår.

I forslaget § 25 andre ledd foreslås en hjemmel for departementet til å gi forskrift om fastsettelse av vederlag for havnetjenester og bruk av havneinfrastruktur, samt om klagerett og klagebehandling. Bestemmelsen gir hjemmel for gjennomføring i norsk rett av bestemmelsene om havneinfrastrukturvederlag og havnetjenestevederlag i forordning (EU) 2017/352 (havneforordningen). Forordningen har blant annet krav om gjennomsiktlige, objektive og ikke-diskriminerende kriterier for differensiering av havneinfrastrukturvederlag, krav om at havnen skal informere brukerne om infrastrukturvederlagenes art og nivå, samt bestemmelser om klageadgang.

Med hjemmel i § 25 andre ledd kan departementet for øvrig, uavhengig av havneforordningen, gi bestemmelser om fastsettelse av vederlag for havnetjenester og bruk av havneinfrastruktur. Som eksempel nevner lovutvalget bestemmelser om objektivitet og ikke-diskriminering. I høringsforslaget fremholdes det at det ikke er meningen at den foreslåtte bestemmelsen skal gi departementet myndighet til å gi forskrift om et bestemt nivå på vederlaget i form av minimums- eller maksimumspriser.

Ordnningen etter gjeldende rett der kommunen kan søke departementet om tillatelse til å kreve havneavgifter, foreslås ikke videreført. Etter lovens ikrafttredelse søkte enkelte kommuner om tillatelse til å kreve inn havneavgift. Det ble gitt én tidsbegrenset tillatelse som nå har løpt ut. Ordnningen er i praksis ikke i bruk.

Et mindretall i lovutvalget understreker at det er viktig at prisene i havnene er rettfærdige og ikke høyere enn nødvendig for å dekke nødvendig drift, vedlikehold og investeringer, slik at sjøtransporten ikke svekkes sammenlignet med andre transportformer. Mindretallet påpeker viktigheten av reelle brukerkonsultasjoner, og at det etableres et klageorgan som kan behandle klager på havners fastsetting av priser. Mindretallet mener også at det, som en oppfølging av lovarbeidet, bør iverksettes en helhetlig gjennomgang av avgifter, gebyrer og vederlag for sjøtransporten.

9.7.3 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser, blant andre *Hurtigruten*, *Norges Rederiforbund*, *NHO Sjøfart*, *NHO Logistikk og Transport* og *Kystrederiene*, støtter mindretallets uttalelser om prisfastsettelse og etablering av klageorgan for priser og vilkår i havnene.

NHO Sjøfart fremholder at det i dag ikke er noe effektivt regulerings- eller tilsynssystem knyttet til vederlag i havnene. I mange segmenter er det ikke konkurranse mellom havnene. Overgangen fra det tidligere systemet med et regulert avgiftsregime til vederlag på kommersielt/avtalebaseret grunnlag har ikke fungert. I ytterste konsekvens må det vurderes å gå tilbake til det tidligere systemet med regulering av vederlag etter selvkost- og kostnadsansvarsprinsippet.

Nordisk Skibsrederforening og *Hurtigruten* viser til at havnene i mange tilfeller er i en tilnærmet monopolsituasjon, hvor brukerne ikke har annet valg enn å akseptere de vilkår og priser som tilbys. Det er derfor nødvendig å gi den enkelte bruker tilstrekkelig og reell beskyttelse mot eventuelt misbruk av monopolsituasjonen gjennom innføring av maksimalpriser eller prisprinsipper som sikrer at brukerne betaler priser som reflekterer bruken, samt opprettelse av et klageorgan for priser og vilkår i kommunale havner.

9.7.4 Departementets vurdering

Departementet mener at det bør videreføres en plikt for den som tilbyr havnetjenester eller bruk av havneinfrastruktur til publisering av opplysninger. Formålet med plikten er å ivareta transparens og oversiktighet i markedet, noe som også tilrettelegger for konkurranse og kontroll.

Departementet er enig i at publiseringsplikten kan begrenses til pris og andre forretningsvilkår. Publiseringsplikten blir dermed noe snevrere enn under dagens regime som også omfatter opplysninger som «kan være av betydning for den som bruker eller oppholder seg i havnen, herunder bestemmelser om fartsbegrensning i sjø, orden i og bruk av farvann og havner og anløpsavgift». Etter departementets syn er det ikke behov for å videreføre en særskilt plikt om publisering av forskrifter utover det som følger av forvaltningslovens regler. Der som det skulle bli nødvendig å pålegge publisering av opplysninger av hensyn til sikkerhet og miljø, kan dette skje med hjemmel i lovforslaget § 28.

I likhet med lovutvalget ser ikke departementet noe behov for å videreføre kommunenes mulighet til å søke om tillatelse til å kreve inn havneavgifter.

I henhold til lovforslaget § 29 andre ledd kan departementet gi forskrift om fastsettelse av vederlag for havnetjenester og bruk av havneinfrastruktur, samt bestemmelser om klagerett og klagebehandling.

Intensjonen med bestemmelsen er dels å legge til rette for implementering av bestemmel-

sene om havneinfrastrukturvederlag og havnetjenestevederlag i forordning (EU) 2017/352 (havneforordningen) i norsk rett. Forordningen har blant annet krav om gjennomsiktige, objektive og ikke-diskriminerende kriterier for differensiering av havneinfrastrukturvederlag, krav om at havnen skal informere brukerne om infrastrukturvederlagenes art og nivå, samt bestemmelser om klageadgang. Dels gir bestemmelsen mulighet for regulering av pris utover det som følger av havneforordningen, herunder også etablering av klagerett i tilknytning til slik regulering.

Departementet understreker at prisfastsettelsen i havnene i utgangspunktet er underlagt de samme rettsregler og kontroll som annen prising i næringslivet. Det vil ikke være noe forbud mot for eksempel å innrømme rabatter, eller at det inngås individuelle avtaler om vederlag eller liknende, så lenge dette er i tråd med de alminnelige konkurranse- og prisrettslige regler. Som lovutvalget viser til i høringsnotatet, finnes det flere privatrettslige bestemmelser som retter seg mot urimelige priser og diskriminerende prising.

Urimelige priser kan etter forholdene rammes av pristiltaksloven (1993) § 2 som fastslår at det er «forbudt å ta, kreve eller avtale priser som er urimelige». Videre kan urimelige priser 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». For så vidt gjelder kommunale havner, vil også den ulovfestede forvaltningsrettslige læren om myndighetsmisbruk etter forholdene kunne komme til anvendelse. Endelig kan urimelige priser etter forholdene fanges opp av konkurranseloven (2004) § 11 om foretaks utilbørlige utnyttelse av dominerende stilling. Terskelen for å

konstatere urimelig pris er generelt høy, uansett rettsgrunnlag.

En slik bransjespesifikk regulering som det åpnes for i § 29 andre ledd er uvanlig. Departementet mener imidlertid at det er hensiktsmessig at staten beholder en adgang til å gi nærmere regler om vederlag for havnetjenester og bruk av havneinfrastruktur gjennom forskrift. Det vises til at flere høringsinstanser har uttrykt bekymring vedrørende prisfastsettelsen i havnene og de eksisterende håndhevingsmekanismene ved tvister om pris. Gjennom en forskriftshjemmel kan departementet regulere prisfastsettelsen i tilfeller der aktører har en dominerende eller monopolliggende stilling i et marked. Det vil i slike tilfeller også måtte vurderes om den aktuelle havnen er aktiv i ulike relevante markeder for skipsanløp med tanke på reguleringens saklige virkeområde. En havn kan ha en dominerende stilling i ett marked og være konkurranseutsatt i et annet. Det vil være lite aktuelt å fastsette maksimumspriser i form av konkrete beløp. Regulering av prinsipper for prisfastsettelsen er mer nærliggende, for eksempel prinsipper om at prisene ikke skal være høyere enn nødvendig for å dekke drift, vedlikehold og investeringer, samt rimelig fortjeneste.

Forskrifter om prisfastsettelsen vil kunne håndheves av en tilsynsmyndighet som eventuelt utpekes etter lovforslaget § 37. Tvister kan videre bringes inn for de alminnelige domstolene. Det legges imidlertid også opp til at det kan etableres en egen klagerett og klagemekanisme i tilknytning til forskrifter om prisfastsettelse, jf. lovforslaget § 29 andre ledd siste punktum. En slik klagerett vil gi brukerne en styrket stilling med hensyn til å få avklart hvorvidt prisene i en havn er lovlige.

10 Fellesbestemmelser

10.1 Saksbehandlingsgebyr

10.1.1 Gjeldende rett

Det følger av havne- og farvannsloven (2009) § 6 at departementet kan fastsette gebyr for behandling av søknad om tillatelser eller godkjennelser. Det er ikke innført saksbehandlingsgebyr til staten, men kommunen er ved forskrift gitt myndighet til å kreve inn gebyr for behandling av søknader om etablering av tiltak i sjø.

Havne- og farvannsloven (2009) § 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. Forskriftshjemmelen er ikke benyttet.

10.1.2 Høringsforslaget

Lovutvalget foreslår at staten og kommunen, tilsvarende som på andre områder, bør ha adgang også etter ny lov til å kreve saksbehandlingsgebyr. Utvalget foreslår at kommunalt gebyr må fastsettes av kommunestyret selv, uten adgang til å delegerer. Dette er i samsvar med den tilsvarende gebyrbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 33-1.

Utvalget mener også at det bør presiseres i lov, og ikke som i dag i forskrift, at gebyret ikke skal overskride selvkost, samt at det ikke kan tas gebyr for klagebehandling. Sistnevnte begrensning i adgangen til å ta gebyr er viktig for å sikre reell klagerett for søker og andre med rettslig interesse.

10.1.3 Høringsinstansenes syn

Kristiansund og Nordmøre Havn IKS, Nord-Trøndelag Havn Rørvik IKS og Vikna kommune mener at havneselskapene må gis kostnadsinndekking for ressursbruk i forbindelse med behandling av søknader.

Karmsund Havn IKS er uenig i at hjemmelen til å innføre saksbehandlingsgebyr tillegges kommunestyret, uten adgang til å delegerer dette.

Kystverket antar at lovutvalgets forslag om gebyrfinansiering av behandling også av søkna-

der om «godkjennelse» har bakgrunn i dagens § 54 som hjemler gebyr for kontrolltiltak og tilsyn. Kystverket gjør oppmerksom på at lovutvalget foreslår å ikke videreføre § 54.

10.1.4 Departementets vurdering

Behandling av søknader om farvannstiltak vil kunne være tids- og kostnadskrevende. Stat og kommune bør derfor fortsatt ha mulighet til å gebyrfinansiere søknadsbehandlingen. Departementet er enig med lovutvalget i at innføring av kommunalt gebyr bør foretas av kommunestyret selv, uten mulighet til delegering. Dette er i tråd med tilsvarende bestemmelse om saksbehandlingsgebyr i plan- og bygningsloven § 33-1.

Saksbehandlingsgebyret bør ikke kunne overskride selvkost, og dette bør fremgå av lovteksten. Kommuneloven (2018) § 15-1 er en ny bestemmelse som regulerer fastsettelse av selvkost. Temaet er også behandlet i retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalings-tjenester utarbeidet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og rundskriv om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering fastsatt av Finansdepartementet (rundskriv R112/15).

Departementet er enig med lovutvalget i at det ikke bør kunne tas gebyr for klagebehandling. Bakgrunnen for henvisningen til «... godkjennelse etter bestemmelser i eller i medhold av denne loven» i havne- og farvannsloven (2009) § 6, er havne- og farvannsloven (2009) § 54, som åpner for gebyr for kontrolltiltak og tilsyn. Bestemmelsen i § 54 foreslås ikke videreført. Departementet mener at det ikke er behov for at det står «godkjennelse», i tillegg til «tillatelse», da dette vil være dekkende. Utover dette legger departementet utvalgets forslag til grunn.

10.2 Offisiell sjøkartmyndighet

10.2.1 Gjeldende rett

Etter havne- og farvannsloven (2009) § 11 kan Kongen utpeke den myndighet som skal være den offisielle sjøkartmyndigheten. Statens kartverk er

i forskrift utnevnt som offisiell sjøkartmyndighet. Den som utpekes som den offisielle sjøkartmyndigheten har også myndighet til å utstede eller godkjenne offisielle nautiske kart og publikasjoner. Andre ledd åpner for å fastsette forskrifter 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. Bestemmelsen implementerer SOLAS kapittel V regel 9.

10.2.2 Høringsforslaget

Utvalget mener det fortsatt er behov for å sikre kvaliteten på nautiske kart og publikasjoner, og foreslår å videreføre dagens hjemmel til både å utpeke sjøkartmyndighet og til å fastsette forskrift om at informasjon som har betydning for sikker navigasjon eller ferdsel, skal meldes til den offisielle sjøkartmyndigheten eller nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler.

10.2.3 Høringsinstansenes syn

Kommunal- og moderniseringsdepartementet er enig i utvalgets vurderinger om å videreføre det materielle innholdet i dagens bestemmelse.

Statens Kartverk viser til at pålitelige hydrografiske data (dybdata) er viktig for all bærekraftig utvikling og verdiskaping i sjøområdene. Ved å samle forvaltningen av alle hydrografiske data ett sted, vil man bidra til å redusere unødvendig og kostnadskrevenne dobbeltarbeid, som eksempelvis å måtte måle opp et område to ganger. Kartverket mener at innholdet i rollen som offisiell sjøkartmyndighet med fordel kan utdypes i forbindelse med et nytt regelverk, slik at rollen som nasjonal dybdataforvalter blir tydeligere forankret.

Statens kartverk viser videre til at utvalget foreslår at forvaltningen av regelverket skal deles mellom staten og kommunene, avhengig av om man befinner seg innenfor en havn eller i farvannet. Det stilles spørsmål til hva dette vil innebære for Kartverkets myndighet som offisiell sjøkartmyndighet. De mener at det bør være Kartverket som skal ha det fulle ansvaret for selve kartene og nautiske publikasjoner. For sjøkartleggingen vil imidlertid en deling av ansvaret kunne tenkes å følge den delingen som utvalget legger opp til for forvaltningen av regelverket ellers. Dette vil i så fall innebære at kommunen får et ansvar for å måle opp i havnen. Det må da stilles krav til oppmålingen, samt at kommunene må være forpliktet til å oppfylle disse kravene.

10.2.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til utvalgets vurdering av at det er behov for å videreføre dagens bestemmelse om offisiell sjøkartmyndighet. Korrekte sjøkart og nautiske publikasjoner av god kvalitet er viktig for å opprettholde det gode sjøsikkerhetsnivået i norske farvann.

Departementet mener at det er viktig at innsamlede dybdata fra ulike kilder koordineres i forkant av offentliggjøring. Det er naturlig at dette ansvaret legges til offisiell sjøkartmyndighet. Innsamling av data basert på andre utløsende behov enn rene navigasjonshensyn bør også publiseres i offisielle sjøkart for å oppnå lovens formål med økt sikkerhet og fremkommelighet i farvannet. Departementet merker seg at Statens kartverk mener at deres rolle som sjøkartmyndighet med fordel kan utdypes slik at rollen som nasjonal dybdataforvalter blir tydeligere. Statens Kartverk er underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og departementet vil følge opp Kartverkets høringsinnspill i dialog med dette departementet.

Statens kartverk peker i sin høringsuttalelse på at utvalgets forslag om fordeling av ansvar mellom stat og kommune også kan åpne for å fordele ansvaret for oppmåling av sjøbunnen mellom stat og kommune. Departementet vil peke på at kommunen etter dagens lov har et ansvar for fremkommelighet i farvannet, og at det ikke har vært vurdert at kommunen skal ha et selvstendig ansvar for oppmåling etter dagens regelverk. Departementets vurdering er at å legge et slikt ansvar til kommunene vil føre til en ny og potensielt kostbar oppgave for alle kystkommuner, uten at dette er vurdert i NOU 2018: 4. På denne bakgrunn mener departementet at det ikke er grunnlag for å innføre en ny forpliktelse for kommunene når det gjelder oppmåling av områder i kommunens sjøområde. Departementet viser videre til at forslaget til ny havne- og farvannslov, i likhet med gjeldende lov, åpner for at eier av havn kan pålegges å måle opp områder i tilknytning til havn, se omtale av § 27 om drift av havn.

10.3 Opplysnings- og meldeplikt

10.3.1 Gjeldende rett

Gjeldende lov inneholder to bestemmelser som gir departementet hjemmel til å pålegge rapportering av informasjon, jf. dagens havne- og farvannslov §§ 5 og 22. Etter § 5 kan departementet

pålegge «eiere eller brukere av fartøy, eiere eller operatører av havn eller havneterminal, private kaieiere, samt brukere av havnen» å gi informasjon til bruk ved transportplanlegging eller trafikkovervåkning. Det følger også av bestemmelsen at eier eller operatør av havn eller havneterminal kan pålegges å føre statistikk for samme formål.

Videre gir § 22 departementet hjemmel til å pålegge «sjøfarende og andre» en meldeplikt til statlig eller kommunal myndighet, eller til eier eller operatør av havner eller havneterminaler.

Bestemmelsen er generelt utformet, og det er lovens formålsbestemmelse som setter rammene for hva det kan kreves rapportering om. Den hjemler ulike ordninger for ankomst- og avgangsmeldinger eller andre meldinger overfor ulike pliktsubjekter.

I dag er forskrift om fartøys meldeplikter etter havne- og farvannsloven (2009) gitt med hjemmel i disse bestemmelsene. Det er også gitt en egen forskrift om havnestatistikk etter havne- og farvannsloven (1984). Denne ble videreført ved havne- og farvannsloven (2009).

10.3.2 Høringsforslaget

Utvalget legger til grunn at det er behov for å videreføre myndighetenes hjemmel til å kreve opplysninger til bruk for transportplanlegging i dagens § 5. Utvalget foreslår likevel noen endringer i bestemmelsen. Det foreslås at hjemmel til å innhente opplysninger til bruk for trafikkovervåkning ikke videreføres, og at bestemmelsen kun omhandler å innhente opplysninger for transportplanlegging. Utvalget viser her til at det i gjeldende lovs forarbeider til § 5 ikke er kommentert hvorfor trafikkovervåkning er inkludert, og at det fremstår noe uklart hva som ligger i denne delen av bestemmelsen. Utvalget peker også på at pliktsubjektene bør presiseres. Videre fremhever utvalget at det bør være statens ansvar å føre statistikk, og foreslår derfor at dagens § 5 siste punktum ikke videreføres.

Utvalget legger til grunn at det er behov for å videreføre myndighetenes hjemmel til å pålegge fartøy meldeplikt. Utvalget foreslår imidlertid at bestemmelsen konkretiserer nærmere hvem melding kan kreves av og hva det kan kreves at fartøy rapporterer om. I tillegg mener utvalget at § 22 andre punktum om departementets adgang til å fastsette begrensninger i adgangen til å anløpe havn ved manglende oppfyllelse av meldeplikten ikke er en hensiktsmessig sanksjonsform. Utvalget foreslår at adgangen til å nekte anløp til havn

erstattes av muligheten til å kunne ilegge overtredelsesgebyr.

Utvalget foreslår videre at dagens §§ 5 og 22 slås sammen til én bestemmelse.

10.3.3 Høringsinstansenes syn

Kystverket stiller i sin høringsuttalelse spørsmålet om ikke de to såpass like forskriftshjemlene i § 35 første og andre ledd bør slås sammen. Videre viser *Kystverket* til at dersom det er meningen at departementet skal kunne pålegge kommunen å innhente statistikk fra aktører i kommunen, må forskriftshjemmelen utvides.

Flere høringsinstanser, deriblant *Norges Rederiforbund* og *Hurtigruten*, uttrykker støtte til mindretallets merknad om rapporteringssystemet for skip, SafeSeaNet. Det pekes på at rapporteringssystemet bidrar til en administrativ forenkling for næringen. Det pekes på at det er viktig å jobbe kontinuerlig for å forenkle rapportering fra skip. *Norges Rederiforbund* fremhever også viktigheten av at norske myndigheter støtter opp om det europeiske initiativet om å forenkle rapporteringen for skip.

10.3.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget i at gjeldende lov §§ 5 og 22 må videreføres. Departementet støtter videre utvalgets forslag til endringer i de nevnte bestemmelsene.

Når det gjelder *Kystverkets* kommentar av mer lovteknisk karakter, mener departementet at det er mer hensiktsmessig å ha to ledd enn ett. Dette for å vise at det er et skille mellom den mer løpende rapporteringen som gjøres etter havne- og farvannsloven (2009) § 22, og de opplysninger som kreves inn for transportplanlegging etter havne- og farvannsloven (2009) § 5. Meldeplikten gir sanntidsinformasjon om for eksempel maritime operasjoner og last, og vil være en viktig del av myndighetenes informasjonsgrunnlag ved for eksempel hendelser, mens informasjon til transportplanlegging kan gis i ettertid og vil danne grunnlag for blant annet statistikk.

Departementet støtter utvalgets vurdering av at føring av statistikk for transportplanlegging er en oppgave som bør ligge til staten. Det er likevel viktig at staten har tilstrekkelige hjemler til å kunne få den informasjon som er nødvendig for å utarbeide slik statistikk. Det er derfor viktig at bestemmelsene åpner for å kunne kreve informasjon fra flere alternative kilder, slik at informasjonen kan kreves av den som det er mest hensikts-

messig å kreve den av. Lovforslagets § 39 første ledd lister opp flere aktuelle aktører som kan bli pålagt å gi slik informasjon. Departementet mener at det kan være naturlig å presisere tydeligere enn i dag at også kommunen kan være en slik aktør. I mange tilfeller har kommunen god oversikt over trafikken i det kommunale området. I tillegg mener departementet at det bør presiseres at opplysningene skal gis til «myndighetene».

10.4 Inndrivelse av krav etter loven

10.4.1 Gjeldende rett

Både havne- og farvannsloven (2009) og losloven (2014) inneholder bestemmelser som etablerer solidaransvar mellom reder og agent for avgifter. Etter havne- og farvannsloven gjelder dette kystavgift, sikkerhetsavgift og anløpsavgift, sml. §§ 23-25. Det kan videre kreves at de ansvarlige stiller sikkerhet for krav etter bestemmelsene. Etter losloven § 14 er det fastsatt solidaransvar for alle avgifter etter loven. Bestemmelsen oppstiller også adgang til å nekte losing dersom et fartøy med forfalte avgiftskrav ikke fremskaffer sikkerhet for betaling av avgiftene.

Både havne- og farvannsloven og losloven har særregulering som supplerer de alminnelige reglene om inndrivelse av krav i tvangsfullbyrdsloven (1992). Etter havne- og farvannsloven § 55 første ledd er gebyr og avgift fastsatt i medhold av §§ 6, 23, 24, 25, 42 sjette ledd og 54 tvangsgrunnlag for utlegg. Dette sikrer at kravene kan inndrives uten at det foreligger dom eller annet alminnelig tvangsgrunnlag for kravene. I andre ledd er det gjort henvisning til sjøpantereglene i sjøloven for avgiftskrav etter §§ 23, 24, 25 og 42 sjette ledd. Videre fastslår bestemmelsen at det skal svares forsinkelsesrenter ved forsinket betaling. Etter losloven § 14 er utestående losavgifter tvangsgrunnlag for utlegg og det kan kreves forsinkelsesrenter når kravet ikke innfris ved forfall. Bestemmelsen fastslår videre at Statens Innkrevingsssentral står for inndrivning av avgifter etter loven med mindre departementet bestemmer noe annet. I § 14 siste ledd har departementet myndighet til å gi forskrifter om utferdigelse, kontroll og innkreving, samt om tilleggsavgift for fartøy som unnlater å betale avgift etter loven.

Videre har havne- og farvannsloven (2009) § 56 regler om sjøpanterett etter sjøloven for krav etter iverksetting av tiltak som nevnt i §§ 36 og 38. Sjøpanterett omfatter også krav på losavgifter.

10.4.2 Høringsforslaget

Utvalget foreslår at det etableres en generell bestemmelse for sikring av krav på avgifter. Flertallet i utvalget foreslår at kretsen av solidaransvarlige utvides til å omfatte eier i tillegg til reder og agent. Mindretallet mener at ordningen med solidaransvar for reder og agent bør videreføres.

Videre peker utvalget på at sjøtransportens internasjonale karakter gjør det krevende å innføre krav fra debitorer som ikke betaler rettidig. Utvalget mener at det derfor er hensiktsmessig at ny lov særregulerer inndrivelse av krav på tilsvarende måte som i gjeldende regelverk. Når det gjelder henvisningene i havne- og farvannsloven til sjøpantereglene i sjøloven mener utvalget at disse er overflødige.

10.4.3 Høringsinstansenes syn

Norges Rederiforbund er enig med mindretallet i at eieren ikke bør gjøres solidarisk ansvarlig for avgiftskrav etter loven.

Kystverket peker på at utvalgets forslag til bestemmelse om adgang til å nekte å yte avgiftsfinansierte tjenester med mindre det stilles sikkerhet i sin ordlyd ikke omfatter krav på forsinkelsesrenter av kravet. De foreslår at det presiseres i bestemmelsen at krav på renter er omfattet. Videre peker *Kystverket* på at utvalgets forslag til inndrivelsesbestemmelse ikke har videreført hjemmelen i losloven (2014) § 14 sjette ledd til å gi forskrifter om utferdigelse, kontroll og innkreving av avgifter, samt om tilleggsavgifter. *Kystverket* foreslår at forskriftshjemmelen videreføres hva gjelder regulering av utferdigelse, kontroll og innkreving av avgifter for å sikre tilstrekkelig fleksibilitet i utformingen av avgiftsforskriftene.

Kystverket peker også på bestemmelsen i utvalgforslaget § 37 andre ledd, og at systematikken i å gi panterett i fartøyets last ikke stemmer overens med reguleringen i sjøloven eller med systematikken i avgiftsbestemmelsene i utkastet.

10.4.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget i at det er hensiktsmessig med egne bestemmelser om sikring og inndrivning av krav og med utvalgets synspunkter rundt dette. Videre støtter departementet også standpunktet til utvalgets flertall om å utvide solidaransvaret til også å omfatte eieren av fartøyet. Selv om det ikke var uttrykkelig nevnt i losloven av 1989, var rettsstilstanden etter denne loven slik at i de tilfellene der de ikke var samme

person var både eieren og rederen ansvarlig for losavgifter. I losloven av 2014 ble det innført solidaransvar mellom reder og agent, men da slik at eier ikke var omfattet. Departementet vurderer det slik at ved å nevne eier, reder og agent vil alle relevante parter være omfattet av solidaransvaret. Videre gir departementet tilslutning til at bestemmelsen som regulerer adgangen til å nekte å yte tjenester uten sikkerhet for betaling av utestående krav, også bør omfatte krav på forsinkelsesrenter som skriver seg fra for sen betaling av hovedstolen.

Departementet er enig i at det ikke er hensiktsmessig at det i innkrevingsbestemmelsen gis adgang til å nærmere regulere i forskrift hvordan avgiftene skal inndrives. Bestemmelsen i losloven § 14 sjette ledd bokstav a foreslås derfor videreført som nytt fjerde ledd i § 40.

10.5 Tilsyn

10.5.1 Gjeldende rett

Etter havne- og farvannsloven (2009) § 52 kan departementet fastsette tilsynsmyndighet etter loven. Tilsynsmyndigheten skal kunne føre tilsyn med overholdelse av bestemmelser i eller i medhold av loven. Bestemmelsens første ledd retter seg mot plikter som er nedfelt direkte i loven, og plikter som følger av enkeltvedtak og forskrift gitt i medhold av loven. Bestemmelsens andre ledd omhandler tilsyn med plikter som bare hviler på kommunen (genuine kommuneplikter). Det følger også av bestemmelsen at tilsynet med kommunepliktene skal skje i henhold til bestemmelsene i kommunelovens kapittel 10 A. Under arbeidet med dagens havne- og farvannslov ble det gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse for å identifisere hvilke kommuneplikter som skulle være gjenstand for statlig tilsyn. Konklusjonen var at fem av dagens bestemmelser ble identifisert som av en slik karakter at de burde underlegges tilsyn av staten. Havne- og farvannsloven (2009) § 52 andre ledd fastsetter derfor at departementet fører tilsyn med kommunenes plikter etter § 15 første ledd første punktum, § 40 tredje ledd, § 47 andre ledd, § 48 første ledd og § 51 andre ledd.

Det følger av havne- og farvannsloven (2009) § 53 første ledd at tilsynsmyndigheten skal ha «uhindret tilgang til havner, farvann og tiltak i farvannet». Videre regulerer bestemmelsen retten til å få framlagt opplysninger eller annet relevant materiale.

Losloven (2014) §§ 15 og 16 inneholder tilsvarende bestemmelser som havne- og farvannsloven §§ 52 og 53.

10.5.2 Høringsforslaget

Utvalget foreslår at ny lov bør tilrettelegge for at det kan utpekes en tilsynsmyndighet som gjennom kontroll, vil sikre at tilsynsobjektet faktisk gjør det som pålegges i eller i medhold av loven. Ved at tilsynsmyndigheten ikke utpekes direkte i loven, peker utvalget på at det kan gjøres en grundig vurdering av hvem som skal utøve tilsyn med de enkelte pliktene som er gjenstand for tilsyn. Utvalget foreslår at det tas inn en bestemmelse i loven som omhandler tilsynsmyndighetenes oppgaver, men at tilsynsmyndigheten gis et skjønn med hensyn til om tilsyn skal gjennomføres. Dette skjønnet må baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering.

Når det gjelder tilsyn med kommunepliktene, peker utvalget på at hvilke kommunale plikter og områder av kommunenes virksomhet som det skal føres tilsyn med, skal fremkomme i særloven. Flertallet i utvalget foreslår endringer i hvilke plikter som pålegges kommunene i medhold av loven, og dette medfører også at flertallet foreslår endringer i hvilke kommuneplikter det bør føres tilsyn med. Etter flertallets forslag er det kun § 28 om organisering av kommunal havnevirksomhet og § 29 om forvaltning av kapital mv. i kommunale havner som er å anse som kommuneplikter. Utvalget mener at brudd på disse to pliktene vil kunne medføre uønskede konsekvenser for andre sektorer, og at disse kommunepliktene dermed er av en slik karakter at de bør underlegges tilsyn i henhold til kommuneloven (2018) kapittel 30. På bakgrunn av dette foreslås det en videreføring av havne- og farvannsloven (2009) § 52 med de justeringer som er nevnt over.

Videre mener utvalget at ny lov også må inneholde en bestemmelse om gjennomføring av tilsynet, og anbefaler derfor en videreføring av innholdet i havne- og farvannsloven (2009) § 53. Utvalget mener likevel det bør presiseres at tilsynsmyndigheten, i den grad det er nødvendig for at tilsynet skal kunne utføres på en tilfredsstillende måte, skal gis adgang også til fartøy. Dette er naturlig blant annet fordi losloven tas inn i havne- og farvannsloven. Også dersom det skal kunne føres et reelt tilsyn med andre bestemmelser i loven, for eksempel meldepliktene, vil tilgang til fartøyet være nødvendig. Utvalget foreslår for øvrig enkelte endringer i dagens bestemmelse for å gjøre den tydeligere.

Utvalget foreslår at havne- og farvannsloven (2009) § 54 om «Gebyr for kontrolltiltak og tilsyn» ikke videreføres.

10.5.3 Høringsinstansenes syn

Kystverket mener at det er viktig at oppgaven med å utpeke tilsynsmyndighet følges opp i departementet. Som nasjonal etat for blant annet kystforvaltning og sjøsikkerhet, vil *Kystverket* være det statlige organet som er nærmest til å føre et målrettet tilsyn med etterlevelsen av loven. Videre peker *Kystverket* på at det er positivt at bestemmelsen ikke lenger er formulert som en skal-regel.

Norges Rederiforbund bemerker at det er nødvendig å vurdere en ny organisering av tilsynet, da flertallets lovforslag innebærer endringer i arbeidsoppgavene mellom *Kystverket* og kommunene. Et tilsyn må være uavhengig, og *Kystverket* kan ikke føre tilsyn med seg selv.

I tillegg til dette har flere høringsinstanser pekt på at det er viktig å ha en fungerende og aktiv tilsynsmyndighet, og da spesielt når det gjelder tilsyn med kommunens kapitalforvaltning, herunder havnekapital, anløpsavgift og havnenes vederlag.

10.5.4 Departementets vurdering

Departementet stiller seg bak utvalgets vurdering av at gjeldende tilsynsbestemmelser skal videreføres i ny lov. Å føre tilsyn med de aktørene som har plikter etter loven er en viktig oppgave som bidrar til å sikre at lovens formål oppnås. Departementet vil komme tilbake til hvem som skal føre tilsyn med hvilke sider av loven når det skal utarbeides forskrifter med hjemmel i ny lov.

Når det gjelder tilsyn med de genuine kommunepliktene, er departementet enig med lovutvalget i at kommunens havnekapitalforvaltning bør underlegges tilsyn. Departementet foreslår at kommunen skal ha ansvar for isbryting og fjerning av gjenstander i kommunens sjøområde. Etter gjeldende havne- og farvannslov er den tilsvarende kommuneplikten underlagt tilsyn, jf. havne- og farvannsloven (2009) § 52 andre ledd. Departementet mener at dette bør videreføres i ny lov. Det vises i denne sammenheng til den risiko- og sårbarhetsanalyse som ble gjennomført for å identifisere hvilke kommuneplikter som skulle være underlagt statlig tilsyn under arbeidet med havne- og farvannsloven (2009).

10.6 Forvaltningstiltak

10.6.1 Gjeldende rett

Både dagens havne- og farvannslov og loslov inneholder flere virkemidler som myndigheten etter

loven kan benytte for å oppnå etterlevelse av loven og underliggende forskrifter og enkeltvedtak. Etter dagens havne- og farvannslov er det hjemmel til å bruke forvaltningstiltak som pålegg, forelegg, tvangsfullbyrdelse, tvangsmulkt og endring eller tilbakekall av tillatelse, se havne- og farvannsloven (2009) kapittel 10. Etter losloven kan det treffes vedtak om å ikke tilvise los eller å avbryte en pågående losing i gitte situasjoner. I tillegg kan det nektes losing dersom fartøyet ikke har betalt forfalte avgifter. Losloven har også bestemmelser om tap av retten til farledsbevis.

10.6.2 Høringsforslaget

Utvalget peker på at det er viktig at myndigheten har tilstrekkelige virkemidler som kan sikre etterlevelse av loven. Slike forvaltningstiltak har til hensikt å fremtvinge en oppfyllelse av loven, og er således «fremtidsrettede» i motsetning til sanksjoner som er av en «tilbakeskuende» og «pønal» karakter. Utvalget foreslår på bakgrunn av dette at dagens hjemler for forvaltningstiltak videreføres. Det foreslås noen få endringer i dagens bestemmelser, men de fleste av disse er språklige endringer uten materielt innhold.

Når det gjelder hjemmel for å ilegge tvangsmulkt, viser utvalget til at forvaltningsloven (1967) har fått en egen bestemmelse om tvangsmulkt siden forrige revisjon av havne- og farvannsloven. Hjemmel om tvangsmulkt må uavhengig av dette finnes i særloven. Bestemmelsen videreføres dermed med noen endringer. Utvalget foreslår en innstramming sammenlignet med gjeldende rett for når et krav om tvangsmulkt kan frafalles. Det foreslås at det tas inn i loven at dette kun kan gjøres i «særlige tilfeller». Videre peker utvalget på at det ikke er behov for at ny lov skal inneholde en bestemmelse om at pålegg om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg, da dette fremkommer av tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 bokstav d.

Videre foreslås enkelte endringer i dagens § 61 første ledd bokstav b om at endring og tilbakekall kan skje når «skaden eller ulempen ved tillatelsen kan reduseres uten nevneverdig kostnad». Denne formuleringen foreslås ikke videreført. Det legges i høringsnotatet til grunn at forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav a vil fange opp et eventuelt behov for endrings- eller omgjøringsadgang i disse situasjonene.

10.6.3 Høringsinstansenes syn

Kystverket støtter en videreføring av eksisterende forvaltningstiltak. Når det gjelder utvalgets for-

slag til endring i gjeldende § 61 peker Kystverket på at behovet for å videreføre havne- og farvannsloven (2009) § 61 første ledd bokstav b bør vurderes nærmere. Forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav a innebærer at endring av et gyldig vedtak til skade for tiltakshaver som utgangspunkt ikke er tillatt. Slik omgjøring må eventuelt forankres i de øvrige reglene i bestemmelsen eller ved regulering i særlov.

Forsvarsdepartementet trekker frem at bestemmelsen om inndragning av farledsbevis som er foreslått i § 43, bør utvides til også å omfatte suspensjon eller inndragning av hensyn til rikets sikkerhet.

10.6.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget i at myndigheten etter loven har behov for gode og virksomme forvaltningstiltak slik at man oppnår en god etterlevelse av loven. Det er lovens formål å legge til rette for effektiv, sikker og miljøvennlig drift av havn og bruk av farvann, og særlig hensynet til trygg ferdsel står sterkt når man vurderer å bruke forvaltningstiltak. Departementet støtter på dette grunnlag en videreføring av dagens gjeldende forvaltningstiltak i ny lov. Det vises i denne sammenheng til Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) Om lov om havner og farvann kapittel 20. Departementet støtter utvalgets forslag til endringer i dagens bestemmelse om tvangsmulkt.

Utvalgets forslag om å oppheve dagens § 61 første ledd bokstav b om endring og tilbakekall av tillatelse dersom «skaden eller ulempen ved tillatelsen kan reduseres uten nevneverdig kostnad for innehaveren av tillatelsen» er vurdert, men departementet mener at dette alternativet bør videreføres. Etter departementets vurdering er det tvilsomt om omgjøringsadgangen i forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav a i tilstrekkelig grad vil dekke behovet for å omgjøre vedtak etter havne- og farvannsloven. Omgjøring etter havne- og farvannsloven (2009) § 61 bokstav b kan være aktuelt hvor det for eksempel allerede ved innvilgelsen av tillatelsen er klart at tiltaket vil kunne gi negative virkninger, men hvor disse er usikre eller vanskelig å bringe på det rene. Det vil i slike tilfeller kunne være rimelig å gi tillatelse uten krav om nærmere undersøkelser, men da slik at det er en omgjøringsadgang på et senere tidspunkt dersom de negative virkningene materialiserer seg.

Forsvarsdepartementets innspill om å endre § 43 «Tap av retten til farledsbevis» er vurdert i kap. 8.11.4.

10.7 Sanksjoner

10.7.1 Gjeldende rett

Havne- og farvannsloven (2009) inneholder en bestemmelse om straff i § 62, men ingen bestemmelse om administrative sanksjoner. Losloven inneholder en bestemmelse om overtredelsesgebyr i § 18 og en bestemmelse om straff i § 20.

10.7.2 Høringsforslaget

Utvalget vurderer at det er nødvendig at det reageres med sanksjoner ved overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av havne- og farvannsloven. 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.

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 utvalgets merknader til bestemmelser om overtredelsesgebyr og straff.

10.7.2.1 Overtredelsesgebyr

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.

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. 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.

Når det gjelder spørsmålet om hvilken av de ulike administrative sanksjoner som kan være aktuell, er utvalget kommet til at overtredelses-

gebyr kan være et alternativ til straff når det gjelder de mindre alvorlige overtredelsene av bestemmelser gitt i eller i medhold av havne- og farvannsloven. 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. Gjeldende 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) side 69.

Utvalget foreslår at også uaktsomme overtredelser skal kunne gi grunnlag for overtredelsesgebyr. Samtidig justeres lovens straffehjemmel til kun å omfatte 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.

10.7.2.2 Straff

De handlingene og unnlatsene 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 unnlatselser 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 og ved overtredelsesgebyr. 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 lovutkastet § 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.

10.7.3 Høringsinstansenes syn

Forsvarsdepartementet foreslår at bestemmelsene om overtredelsesgebyr og straff justeres slik at også brudd på bestemmelser av hensyn til forsvars- og beredskapsinteresser er straffbare. Dette foreslås gjort ved at opplistingen i lovutvalgets forslag til § 45 punkt a) til og med h) utvides til også å omfatte § 2 syvende ledd, § 13 og § 27.

Kystverket mener at forslaget gjør at gjeldende praksis etter losloven (2014) vil kunne videreføres. De påpeker samtidig at losloven § 18 presiserer at et rederi også hefter for «den som handler på vegne av et rederi», noe som ikke er eksplisitt omtalt i utkastet til ny § 45 tredje ledd. *Kystverket* viser til at det ofte er mange delaktige i en sak og pulverisering av ansvar mellom mange aktører kan fort skje dersom ikke foretaket/rederiet hefter for alle som handler på vegne av det. Dette inkluderer skipsfører, ansvarlig navigatør, andre besetningsmedlemmer, agent, rederikontor og av og til også selskaper som er ansvarlige for deler av fartøyets drift, eksempelvis bemanning.

Kystverket viser til bestemmelser som bør inkluderes i oppstillingen i utvalgets forslag til § 45 første ledd. Dette gjelder muligheten til å gi overtredelsesgebyr for manglende etterlevelse av utvalgets forslag til § 34, som ikke er videreført fra losloven, plikten til å varsle om fare etter § 10 og pliktregler som kan bli hjemlet i § 24 og § 25. *Kystverket* forutsetter videre at overtredelse av vilkår etter utvalgets forslag til § 14 omfattes av henvisningen til § 13 første ledd første punktum.

Politidirektoratet påpeker at utkastet til ny lov hever terskelen for å benytte straff, noe de mener er betenkelig når en ser at gjeldende lov ikke har vært gjenstand for anmeldelser siden ikrafttredelsen. Utvalgets forslag til ny lov hever terskelen for å benytte straff ytterligere, da skyldkravet uaktsomhet er tenkt forbeholdt saker der det kan benyttes overtredelsesgebyr. De stiller spørsmål ved om anvendelsesterskelen for ordinær straffeforfølgning blir for høy.

Politidirektoratet viser videre til at fare for eller skade på eiendom og/eller tilfeller der virkningen av overtredelsen medfører økonomiske fordeler av et visst omfang ikke synes omfattet. De mener at forslaget skaper et strafferettslig vakuum og i stor grad avskjærer politi- og påtalemyndighetens mulighet til å etterforske saker der motivasjonen for overtredelsene er økonomiske.

10.7.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til lovutvalgets vurdering av at det er nødvendig å kunne reagere med sanksjoner ved overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Departementet er videre enig i at straffansvar bør gjelde for de mest alvorlige overtredelsene, mens det bør kunne reageres med administrative sanksjoner i form av overtredelsesgebyr ved mindre alvorlige overtredelser.

Departementet foreslår at det gis en bestemmelse om overtredelsesgebyr for forsettlig eller

uaktsom overtredelse av angitte bestemmelser gitt i eller i medhold av ny havne- og farvannslov. Videre foreslår departementet at det gis en straffebestemmelse for overtredelser av handlingsnormene som framgår av bestemmelsen om overtredelsesgebyr slik at det inntreier eller oppstår fare for betydelig skade på liv, helse miljø eller materielle verdier. Det foreslås en strafferamme på to år for forsettlige handlinger og ett år for grovt uaktsom overtredelse. Det samme gjelder ved overtredelse av bestemmelse gitt i medhold av loven når det i forskrift er fastsatt at overtredelse av bestemmelsen er straffbar.

Når det gjelder hvilke overtredelser som skal kunne sanksjoneres, kan departementet ikke se behovet for å inkludere hjemmelen til å endre loven ved sikkerhetspolitisk krise og krig, jf. lovutvalgets § 2 siste ledd. Skulle det være behov for å gi bestemmelser om overtredelsesgebyr eller straff anvendelse ved slike ekstraordinære forhold, ut over det som allerede er inkludert, kan også disse bestemmelsene endres med hjemmel i § 2 siste ledd. Når det gjelder lovutvalgets § 13, er denne dekket av lovutvalgets forslag til bestemmelse om overtredelsesgebyr, jf. lovutvalgets § 45 første ledd bokstav e). Etter departementets vurdering fremstår det ikke som naturlig å bruke overtredelsesgebyr som virkemiddel for å sikre Forsvaret bistand fra havneiere og operatører ved kriser eller krig. Tvangsmulkt fremstår som et bedre alternativ for å sikre Forsvaret nødvendig bistand. Det vises her til luftfartsloven som har tvangsmulkt men ikke overtredelsesgebyr for overtredelse av tilsvarende bestemmelse.

Departementet viser til *Kystverkets* vurdering av at praksis etter losloven vil kunne videreføres. Dette har vært intensjonen, også når det gjelder forståelsen av hvem reder hefter for. Departementet deler *Kystverkets* syn på at overtredelse av vilkår til tillatelse etter lovutvalgets § 14 vil omfattes av henvisningen til bestemmelsen om krav om tillatelse til tiltak, jf. lovutvalgets § 13 første ledd første punktum. På bakgrunn av innspillene fra *Kystverket* foreslår departementet at det i bestemmelse om overtredelsesgebyr også tas inn henvisninger til bestemmelsen om plikt til å varsle om fare (lovutvalgets § 10), andre ledd i bestemmelsen om krav til drift av havn (lovutvalgets § 24 andre ledd) og bestemmelsen om gjennomføring av tilsyn (lovutvalgets § 34). I tillegg vurderer departementet at overtredelse av kommunal forskrift om regulering av ferdsel med fritidsfartøy bør kunne sanksjoneres, og det foreslås derfor tatt inn en henvisning til forslaget til bestemmelse

om kommunens regulering av ferdsel med fritidsfartøy (lovforslaget § 8).

Når det gjelder bestemmelsen om straff, hever lovforslaget terskelen for å benytte straff sammenlignet med havne- og farvannslov (2009) og losloven (2014), som påpekt av Politidirektoratet. Inntruffet eller oppstått fare for betydelig skade på «materielle verdier eller miljø» er ikke tatt med som straffvilkår i lovutvalgets forslag til straffebestemmelse. Dette ble drøftet i NOU 2018: 4 s. 158, andre kolonne, uten at det er diskutert eksplisitt at straffebestemmelsen skal avgrenses

mot skade på materielle verdier og miljø. Loven har ellers et sterkt fokus også på miljømessige konsekvenser og det kan fremstå som noe defensivt at materielle verdier og miljø er utelatt fra bestemmelsen. Særlig i saker med miljøkonsekvens eller fare for betydelig miljøkonsekvens kan dette være betenkelig. Forslaget til straffebestemmelse inkluderer derfor skade på miljø og materielle verdier. Når det gjelder uaktsom overtredelse, er dette ment dekket av bestemmelsen om overtredelsesgebyr.

11 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget ventes ikke å få vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser. Økonomiske og administrative konsekvenser for offentlige myndigheter kan dekkes innenfor gjeldende budsjett-rammer. I forslag til ny lov foreslås det at ansvaret for utbedringer av farvannet og ansvaret og myndigheten for navigasjonsinnretninger og farvannsskilt i sin helhet legges til staten. Ansvaret for rydding og isbryting i farvannet og myndigheten til å gi tillatelser til tiltak og pålegg ved ulykker og andre hendelser i farvannet fordeles mellom stat og kommune som i dag.

Overføringen av ansvaret for farvannsutbedringer og ansvaret for etablering av nye navigasjonsinnretninger fra kommunen til staten vil i prinsippet kunne føre til en kostnadsforskyvning fra kommunene til staten. Kystverket har allerede i dag de tyngste oppgavene i farledene, herunder utbedringer av disse. Det gjennomføres få utbedringer av farvannet i kommunal regi. Dette har sammenheng med at Kystverket har ansvaret i hoved- og biled, og at hoveddelen av skipstrafikken benytter disse ledene. Den foreslåtte endringen vil dermed i stor grad bygge opp under gjeldende praksis, og den forventes dermed ikke å gi vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for verken stat eller kommune.

Departementet gis myndighet til å regulere ferdsel i farvannet, herunder fartsreguleringer. Kommunene gis myndighet til å regulere ferdsel med fritidsfartøy i eget sjøområde. Disse kommunale fartsforskriftene må ikke lenger godkjennes av Kystverket, slik tilfellet er etter dagens lov. Kystverket bruker i dag mye ressurser på disse godkjennelsene, og forslaget vil dermed kunne medføre besparelser for etaten.

Kommunale forskrifter om ankring skal godkjennes av Kystverket, da denne type regulering krever sjø sikkerhetskompetanse. Forslaget kan medføre at Kystverket må avsette noe mer ressurser til denne godkjenningsoppgaven sammenliknet med gjeldende situasjon.

Departementet foreslår et tydeligere regelverk og hjemmelsgrunnlag til å kunne fastsette bestemmelser om blant annet drift av trafikk-sentraler og sertifisering av trafikkledere.

Endringene som foreslås, vil ikke ha vesentlige administrative og økonomiske konsekvenser.

Havne og farvannsloven (2009) omhandler tre typer avgifter; kystavgift, sikkerhetsavgift og anløpsavgift. I forslaget til ny lov fjernes hjemmelen til å innkreve kystavgift, med henvisning til at dette har vært en sovende bestemmelse etter at kystavgiften ble avvirket i 2013 som et ledd i arbeidet med å styrke sjøtransportens konkurransekraft. Da bestemmelsen ikke har vært brukt siden 2013, vil forslaget ikke ha administrative eller økonomiske konsekvenser.

Det foreslås videre 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 økonomisk virkning totalt sett, men stiller eier av fartøy overfor et solidarisk ansvar de tidligere ikke har hatt. Det er også foreslått enkelte andre tekniske justeringer av bestemmelsen som ikke har administrative eller økonomiske konsekvenser.

Anløpsavgiften videreføres i forslaget til ny lov, men endrer betegnelse til farvannsavgift. Deler av kostnadene som denne avgiften er ment å dekke, faller bort med de øvrige forslagene til endringer av loven. Kommunene vil imidlertid fortsatt ha ansvar for isbryting og fjerning av flytende gjenstander som hindrer sjøtransporten, eller er til fare for ferdselen i kommunens sjøområde. Kommunene vil som før, ha ansvar for å vedlikeholde egne navigasjonsinnretninger. Kommunene vil dermed også i fremtiden ha kostnader med offentlige forvaltningsoppgaver og myndighetsutøvelse etter havne- og farvannsloven. Departementet mener kommunene bør ha anledning til å få dekket disse kostnadene, og foreslår derfor å videreføre en justert hjemmel for å kreve inn farvannsavgift. De foreslåtte endringene tydeliggjør hvilke kostnader kommunene kan finansiere gjennom farvannsavgiften. Dette innebærer en klargjøring av lovverket og bidrar til å skape større forutsigbarhet for brukerne av farvannet. Ettersom ansvaret for utbedringer av farvannet legges til staten, vil dette i utgangspunktet redusere kommunenes beregningsgrunnlag for avgiften. Departementet

vurderer det likevel slik at denne endringen ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser, da alle større farvannsutbedringer allerede i dag gjennomføres av Kystverket og finansieres over statsbudsjettet.

De foreslåtte endringene 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.

I bestemmelsen om sikring av havner og havneanlegg er det tatt inn en ny forskriftshjemmel om krav til politiattest for personer som utfører oppgaver av betydning for sikring av havn og havneanlegg. Siden bestemmelsen ikke har tilbakevirkende kraft, forventes det heller ikke at forslaget vil ha økonomiske konsekvenser på kort sikt. På lengre sikt kan det imidlertid ikke utelukkes at forslaget kan føre til noe økte kostnader for Politidirektoratet. Forskriftshjemmelen for krav om politiattest vil ikke i seg selv medføre økonomiske eller administrative konsekvenser. Departementet vil komme tilbake til de økonomiske og administrative konsekvensene av å innføre et krav om politiattest ved utarbeidelse av en eventuell forskrift, og legger til grunn at dette kan dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer.

Etter gjeldende lov kan ikke havnekapitalen benyttes til andre formål enn havnevirksomhet. Eierkommunen har i utgangspunktet heller ikke adgang til å disponere utbytte fra havnekapitalen til andre formål enn havnevirksomhet.

I lovforslaget er det tatt inn en bestemmelse om forvaltning av kapital i kommunal havnevirksomhet som har som formål å legge til rette for at kommunale havner har forsvarlig egenkapital 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 forsvarlig egenkapital 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 til rette for markedsorienterte

havner som forvalter sine ressurser mest mulig effektivt og investerer i samfunnsøkonomisk lønnsomme aktiviteter.

I bestemmelsen ligger det at kommunene må utvise skjønn når det gjelder hva som er forsvarlig egenkapital 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 oppgaver kommunen har, og bidra til en miljøvennlig by- og arealutvikling.

Risikoen for at enkelte kommuner vil kunne utnytte bestemmelsen om kapitalforvaltning i havnene til å finansiere andre oppgaver på bekostning av havnevirksomheten, er imidlertid vanskelig å konkretisere. I det store og det hele vil det være i kommunens egen interesse at havnen drives og forvaltes på en god måte, slik at næringsvirksomhet og arbeidsplasser opprettholdes. Det eksisterer mange havner og kaianlegg langs kysten, og sjøtransporten etterspør et bredt spekter av havnetjenester. Konsekvensene av at en kommune, eller et mindre antall kommuner, nedprioriterer havnedrift eller øker prisene på havnetjenester, antas derfor ikke å ha store negative konsekvenser for sjøtransporten totalt sett. Det legges videre til grunn at staten har virkemidler gjennom plan- og bygningsloven (2008) dersom det foreligger statlige eller regionale hensyn som tilsier at staten må gripe inn for å sikre areal til havnevirksomhet.

Endringene i bestemmelsene om forvaltning av kapital i kommunale havner vil medføre en ny tilsynsfunksjon for staten. Dette kan i sin tur innebære økte kostnader for staten. Også på andre områder foreslås det endringer som kan påvirke statens tilsynsfunksjon, noe som igjen kan få betydning for ressursbehovet i Kystverket og/eller i departementet. Det vurderes likevel at økte kostnader som følge av nye oppgaver ikke vil være av vesentlig karakter.

Losloven (2014) er foreslått tatt inn i ny havne- og farvannslov. Forslaget i seg selv innebærer ingen materielle endringer, ut over enkelte lovtekniske justeringer. Sammenslåing vil gi et regelverk som fremstår som mer brukervennlig. I tillegg vil dette bidra til en mer koordinert innsats

av sjøsikkerhetsarbeidet under Samferdselsdepartementets ansvarsområde.

I lovforslaget er det også tatt inn bestemmelser som åpner for tillatelse til autonom kystseilas. Et slikt tillatelsesregime vil medføre økt ressursbruk i en oppstartsfase, og foreslås brukerfinansiert på lik linje med resten av losordningen. Forslaget vil legge til rette for implementering av ny teknologi og vekst i maritime næringer langs kysten.

Det foreslås videre en egen bestemmelse som gir kommunen hjemmel til å midlertidig begrense fartøyers opphold i havn, inkludert private havner, av hensyn til lokal luftkvalitet. Kommunen kan etter forslaget bare innføre begrensninger når dette er nødvendig for å unngå eller begrense 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 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 havnen og få konsekvenser for reiselivsnæringen. Avvisning av godsskip kan bety tapte inntekter for havnen 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 havnen 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 anløp fører til at man unngår eller reduserer ulovlig akutt lokal forurensning, vil

dette ha en positiv samfunnsøkonomisk nytteeffekt. Det legges til grunn at avvisning av skip kan være aktuelt i de tilfeller der den samfunnsøkonomiske kostnaden forbundet med luftforurensningen overstiger kostnadene som følger av at varer og personer for en begrenset periode ikke kan benytte den aktuelle havnen.

Det forutsettes at kommunen må avveie tiltakets effekt mot kostnader og konsekvenser som tiltaket vil medføre for skipsfarten.

Forslaget om å utvide kretsen av ansvarlige ved ulykker og andre hendelser til også å omfatte «reder», vil ikke medføre kostnader for det offentlige. Forslaget vil derimot øke muligheten for at myndighetene får dekket sine kostnader dersom det gjennomføres tiltak på vegne av den ansvarlige. Det antas heller ikke at endringen vil medføre store kostnader for næringen. For det første er den kretsen som nå inkluderes som ansvarlige, allerede å anse som ansvarssubjekter etter annet regelverk som vil kunne komme til anvendelse i de samme tilfeller som havne- og farvannsloven. For det andre vil sjølovens regler om forsikringsplikt gjelde for reder av fartøy på 300 bruttotonn eller mer.

Det foreslås å innføre overtredelsesgebyr som reaksjonsform ved mindre alvorlige overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av havne- og farvannsloven. Dette vil kunne effektivisere håndhevelse av regelverket, og dermed bidra til reduserte kostnader for staten. I forslaget til ny bestemmelse om overtredelsesgebyr er vesentlighetskriteriet fra gjeldende bestemmelser ikke videreført. Terskelen for å gi overtredelsesgebyr blir med dette lavere sammenliknet med nåsituasjonen. Dette kan følgelig resultere i at det blir reagert i flere tilfeller enn det som er tilfellet under dagens lov.

I forslaget til ny lov er krav til forsvarlig standard på havneanlegg og løsøre som benyttes i driften av havnen, ikke videreført. Begrunnelsen for dette er at denne type krav og reguleringer faller inn under plan- og bygningsloven (2008) og arbeidsmiljøloven (2005). Som en konsekvens vil kommunene ikke lenger ha tilsynsplikt etter havne- og farvannsloven. Dette vil kunne medføre reduserte kostnader forbundet med kommunenes tilsynsaktivitet.

12 Merknadene til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til § 1 Formål

Bestemmelsen svarer i stor utstrekning til § 1 i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4, men er noe utbygget i forhold til utvalgets forslag. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 7.1.4.

Et hovedformål med loven er å fremme «sjøtransport som transportform». Med dette fremheves det at lovens bestemmelser skal bidra til å oppnå samfunnsmessig viktige målsetninger innen transportsektoren, ved å fremme en ønsket transportform. Med «sjøtransport som transportform» menes både transport av gods og transport av personer.

Videre er det et hovedformål med loven å 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.

Formuleringen «samtidig som det skal tas hensyn til et konkurransedyktig næringsliv» fremkommer verken av havne- og farvannslovutvalgets lovforslag eller av havne- og farvannsloven (2009). Formuleringen innebærer at loven skal bidra til at de næringer som benytter, eller kan benytte, sjøtransport som del av sine logistikkjenester får tilgang til transporttjenester med tilstrekkelig kvalitet til lavest mulig pris. Det må samtidig tas hensyn til næringer som benytter eller kan komme til å benytte farvannet til annet enn transport av personer og gods.

Å legge til rette for «effektiv [...] drift av havn», vil være av stor betydning for det overordnede formålet om å styrke sjøtransporten som transportform. Havnene er viktig for å koble sjøtransporten til annen transport. Loven skal derfor bidra til at havnen tilbyr konkurransedyktige tjenester som brukerne etterspør.

Målet om «sikker [...] drift av havn» sikter så vel mot sikkerhet i godshåndtering og andre arbeidsoperasjoner, som mot sikkerhet mot terrorhandlinger og lignende. Begrepet miljøvennlig er kommentert nedenfor.

Å legge til rette for «effektiv, sikker og miljøvennlig [...] bruk av farvann» omfatter både ferdsel og annen bruk av farvannet. Kjerneområdet for lovens farvannsdelen er ferdselen, og da særlig transport av gods og personer.

Særlig viktig for sjøtransporten er fremkommeligheten i farvannet. Dette innebærer at loven skal legge til rette for uhindret og trygg ferdsel for sjøtransporten.

Det er ferdselen i det farvannet hvor allmennheten ferdes som loven skal legge til rette for. 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 forutsetter uhindret ferdsel, god fremkommelighet og sikker trafikkavvikling.

«Sikker» bruk av farvann innebærer at ferdselen skal være trygg for fartøy og andre som bruker eller oppholder seg på 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 knyttet til sjøtransport, slik at man unngår skade på liv, helse, miljø og materielle verdier.

Inn under formålet om sikker ferdsel faller også formålet med losordningen, som er å sikre tilstrekkelig farvannskompetanse ved navigering og manøvrering av fartøy, og slik bidra til å trygge ferdselen på sjøen.

Loven skal fremme «miljøvennlig drift av havn og bruk av farvann». Begrepet «miljøvennlig» skal tolkes vidt, slik at de til enhver tid relevante miljøutfordringer skal tas i betraktning. Begrepet omfatter blant annet ivaretagelse 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, men også uheldige miljøvirkninger på land.

Eksempler på uheldige miljøvirkninger som får konsekvenser på land, kan være lokal luftforurensning og støy. At loven skal fremme «miljøvennlig drift av havn» kan for eksempel få betydning for hvilke krav som stilles til forvaltning og drift av havn, jf. § 28. At loven skal fremme «miljøvennlig [...] bruk av farvann» kan for eksempel få betydning for hvilke ferdselsreguleringer som fastsettes etter §§ 7 og 8 eller hvilke tiltak som tillates etter § 14. Videre får det at loven skal fremme «miljøvennlig drift av havn og bruk av farvann» betydning som tolkningsmoment ved tolkningstil.

Andre punktum viser at loven også skal ivareta nasjonale forsvars- og beredskapsinteresser. Dette er nytt i forhold til havne- og farvannslovutvalgets forslag til formålsbestemmelse. Havner og farleder er viktig infrastruktur for å få frem allierte forsterkninger ved beredskap eller i krig. Videre er maritim infrastruktur og sjøsikkerhetstjenester viktig for håndhevelse av suvereniteten. Med formuleringen «ivareta nasjonale forsvars- og beredskapsinteresser» menes det at loven skal bidra til forsvaret av Norge i vid forstand, inkludert bistand til allierte.

Til § 2 Virkeområde

Bestemmelsen svarer i stor utstrekning til § 2 i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4, men er noe utbygget i forhold til utvalgets forslag. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 7.2.4.

Bestemmelsen tilsvarende i hovedsak havne- og farvannsloven (2009) §§ 2 og 3. 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. 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 farvannsdell, og disse områdene nevnes derfor eksplisitt i virkeområdebestemmelsen. Begrepene «sjøterritoriet» og «indre farvann» er definert i territorialfarvannsloven (2003), og begrepsbruken er ment å harmonere med disse definisjonene. Det følger av territorialfarvannsloven at sjø-

territoriet omfatter havområdet fra grunnlinjene ut til 12 nautiske mil fra disse.

Ifølge *første ledd andre punktum* får loven anvendelse i elver og innsjøer så langt de er farbare med fartøy fra sjøen, eller så langt departementet bestemmer i forskrift. Dette er en utvidelse i forhold til havne- og farvannslovutvalgets forslag, men er innholdsmessig fullt ut i samsvar med § 2 andre ledd i havne- og farvannsloven (2009). Om en elv eller innsjø er farbar med fartøy fra sjøen, vil bero på en tolkning av kriteriet «farbare» ut fra de faktiske forhold, slik som vannstanden i vassdraget. Kunstig opparbeidede vannveier som sluser og kanaler omfattes også av uttrykket «elver» i den utstrekning de er farbare fra sjøen. Departementet kan fastsette en annen anvendelse for elver og innsjøer, jf. «eller så langt departementet bestemmer i forskrift». For eksempel kan loven gis anvendelse for andre elver enn de som er farbare fra sjøen eller for innsjøer. Det må i disse tilfeller gjøres 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 m.m.). 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 i jurisdiksjonsområder etablert i medhold av lov om Norges økonomiske sone (1976). Den økonomiske sone strekker seg 200 nautiske mil fra grunnlinjen rundt fastlands-Norge. Formuleringen «jurisdiksjonsområder etablert i medhold av lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone» omfatter fiskevernsonen rundt Svalbard og fiskerisonen rundt Jan Mayen, samt eventuelle senere endringer som måtte være aktuelle. At myndigheten etter fjerde ledd er lagt til «Kongen i statsråd» innebærer at regjeringen ikke kan delegere myndigheten videre, eksempelvis til departementet.

En utvidelse av virkeområde for loven kan særlig være aktuelt for å redusere faren for trafikkuhell, kollisjon med innretninger for petrole-

umsvirksomhet og annen offshore virksomhet. Det vil for eksempel kunne være aktuelt å regulere trafikken med internasjonalt anerkjente seilingsleder eller trafikkorridorer, hvor fravik fra disse vil gi anledning til inn gripen fra norsk myndighet.

Av folkeretten følger at lovgivning utenfor territorialgrensen, slik som nye rutesystemer, og trafikkseparasjonssystemer, 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 International Maritime Organization (IMO).

Departementet er i *femte ledd* gitt myndighet 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 etter havne- og farvannsloven.

Sjette ledd gir regjeringen myndighet til å fastsette de endringer i loven som er nødvendige når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. Terskelen for når loven kan endres er likelydende med terskelen som er angitt i beredskapsloven, og skal forstås på samme måte. Regjeringens myndighet kan ikke delegeres, jf. at myndigheten ligger til «Kongen i statsråd». Eksempler på endringer i loven som kan være aktuelle er å beslutte at kommunal myndighet etter loven overføres til statlig myndighet, eller at navigasjonsinfrastruktur og sjøsikkerhetstjenestene skal begrenses og prioriteres for å understøtte Forsvarets behov. Hjemmelen åpner ikke for å tilsidesette loven, men kun gjøre de endringer i loven som er nødvendige for å verne landet mot fremmed makt og ivareta landets selvstendighet og sikkerhet. Av *andre punktum* fremgår at regjeringen i fredstid kan gi forskrift om de endringer som er aktuelle når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. For at de pliktene og tiltakene som tenkes innført i krise eller krigssituasjon skal kunne være tilstrekkelig forberedt og øvd, gir hjemmelen mulighet til å gi pålegg om nødvendige forberedelsestiltak i fredstid. Rettighetene og pliktene etter en slik forskrift aktiviseres først når lovens vilkår er oppfylt og Kongen i statsråd fatter vedtak om det. Tiltak nevnt i forskriften og som i

sin natur må gjennomføres på forhånd, for eksempel plikt til å lage planer, etablere infrastruktur eller gjennomføre øvelser, vil de aktuelle aktørene måtte iverksette også i fredstid, jf. *tredje punktum*.

Til § 3 Definisjoner

Bestemmelsen svarer i stor utstrekning til § 3 i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4, men med noen justeringer i definisjonen av havn. I tillegg er «kommunens sjøområde» definert i bestemmelsen. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 7.3.4.

I *første ledd bokstav a* defineres begrepet «eier» som «den registrerte og den reelle eier». Med sistnevnte siktes det til den som er faktisk eier uavhengig av hvem som fremstår som formell eier. Formuleringen er ment for å ikke stenge for gjennomskjæring i formelle selskapsstrukturer, slik det finnes eksempler på innen forurensningsretten.

I *første ledd bokstav b* defineres begrepet «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 må være laget for å bevege seg gjennom vannet, for å kunne anses som «fartøy» i lovens forstand.

Definisjonen omfatter for det første skip i alminnelig sjørettsterminologi. Videre omfattes alle øvrige flytende fremkomstmidler, som undervannsfartøyer av enhver art, luftputefartøy og bore- og entreprenørfartøy. Som utgangspunkt regnes sjøfly som «fartøy» når det befinner seg på vannflaten, men ikke når det er posisjonert og begynner sin akselerasjon for avgang. Ved landing er sjøfly ikke «fartøy» før det begynner å takse.

Definisjonen innebærer en klargjøring i forhold til havne- og farvannsloven (2009), 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. fôringsflåte til fiskeoppdrettsanlegg, er fartøy. Etter ny definisjon vil slike innretninger ikke være fartøy.

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 av lovens definisjon. 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.

Enkelte objekter som etter ordlyden vil være omfattet av definisjonen vil likevel måtte holdes utenfor fartøysbegrepet i loven. Som eksempel kan nevnes små radiostyrte lekebåter. Denne nedre avgrensningen vil presiseres nærmere gjennom praksis. Lovens formålsbestemmelse vil kunne bidra som tolkningsmoment, dersom det oppstår spørsmål om hvor den nedre avgrensningen for fartøysbegrepet går.

Bokstav c definerer «farvann» som «områder der fartøy kan ferdes». Dette tilsvarer definisjonen av farvann i havne- og farvannsloven (2009). Henvisningen til virkeområdebestemmelsen er imidlertid ikke videreført, uten at dette innebærer en materiell endring i hva som regnes som «farvann».

I *første ledd bokstav d* defineres begrepet «havn». I hovedsak legges det opp til en videreføring av havnedefinisjonen i havne- og farvannsloven (2009), i en forenklet og noe presisert form. Definisjonen knytter havnebegrepet til fysiske områder som tjener en funksjon i havne- og transportsammenheng, og den må sees i sammenheng med lovens formål.

Definisjonen knytter havnebegrepet til «kai eller kaier». Intensjonen er her å avgrense mot anlegg i sjø, for eksempel akvakulturanlegg. Begrepet «kai» skal imidlertid praktiseres med en viss fleksibilitet, slik at for eksempel moloer som er tilrettelagt for fortøyning, kan anses som «kai», selv om fartøyene ikke kan ligge helt inntil kanten av anlegget.

At et sjø- og landområde er «tilrettelagt for mottak og fortøyning av fartøy» innebærer at området er tilrettelagt for lasting og lossing av gods, transport av passasjerer eller kan benyttes som liggeplass for fartøy. Det er ikke et krav at fartøy faktisk benytter seg av tilretteleggingen. Områder som tidligere har fungert som havn, men som ikke lenger har en aktuell funksjon som havn, omfattes av definisjonen.

Definisjonen av «havn» er videre knyttet til fartøy «i næringsvirksomhet eller offentlig tjeneste». I dette ligger at lovens havnebegrep er avgrenset til havner innrettet for å ivareta interesser i det samlede transportnettverket, herunder behov hos næringslivet og offentlige interesser, slik som politi, los, Forsvaret og lignende. Kaier og småbåt-

anlegg til bruk for rekreasjon og annen fritidsbruk faller utenfor definisjonen av «havn». Naturlige bukter og vikar hvor fartøy kan søke ly fra vind og vær, faller også utenfor definisjonen.

I samsvar med alminnelig språkbruk ligger det for øvrig i begrepet «havn» at området har et visst omfang eller potensial med hensyn til areal og/eller aktivitet. Enkeltstående brygger og kaier med begrenset areal og begrenset potensial for sjøtransport og næringsvirksomhet, vil ikke anses som «havn» i lovens forstand. Ved tvil må det legges vekt på art og omfang av infrastruktur samt faktisk bruk og egnethet til å betjene sjøtransport. Kaier der det går nyttetransport regelmessig, for eksempel fergeleier, vil falle innenfor definisjonen av «havn». Det samme vil være tilfelle for mindre kaier som eksempelvis benyttes av bulkskip som frakter stein/mineraler.

Uttrykket «tilknyttede sjø og landområder» omfatter områder som er geografisk og/eller funksjonelt knyttet til havnen for øvrig. Områder på land som er «tilknyttet» havnen, omfatter alle arealer m.m. hvor det er bygninger, innretninger og annen infrastruktur som tjener en funksjon i havnevirksomheten. I praksis omfattes for eksempel lagerbygninger, lokaler til bruk for tjenesteytelser rettet mot fartøyene og passasjerer, administrasjonsbygninger, omlastningsområder, oppstillingsplasser. Det er ikke noe krav om fysisk nærhet til kjerneområdet for virksomheten. Områder som ligger andre steder enn ved havnen, for eksempel et fjernlager, faller innenfor definisjonen, så fremt det har en tilknytning til havnevirksomheten.

Det understrekes at «tilknyttet» skal forstås vidt. Også ubenyttede arealer eller arealer som er leid bort til annen virksomhet enn havnevirksomhet, men hvor den fysiske eller juridiske samhörigheten med havnen likevel er sterk, vil derfor kunne omfattes av definisjonen av «havn».

Når det gjelder havnens utstrekning i sjø, omfattes fartøyers nødvendige manøvreringsareal til og fra kai, område innenfor molo og rundt faste og flytende kaier i tillegg til indre havnebasseng som følge av naturgitte formasjoner i tilknytning til havnen.

I *første ledd bokstav e* defineres «havneanlegg» som «arealer, bygninger, innretninger og annen infrastruktur som brukes i havnevirksomhet, herunder kaier, terminalbygninger, laste-, losse- og omlastningsinnretninger og lager- og administrasjonsbygninger». Definisjonen er en videreføring av definisjonen i havne- og farvannsloven (2009).

Havneanlegg defineres vidt, og omfatter all infrastruktur som brukes i havnevirksomhet.

Begrepet «kommunens sjøområde» er definert i *første ledd bokstav f* som det området «hvor kommunen har planmyndighet etter plan- og bygningsloven med unntak av hoved- og biled». Kommunen har planmyndighet etter plan- og bygningsloven ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjen. Hoved- og biled er de farledene som anses som de viktigste farledene hvor trafikken er størst, og fastsettes i forskrift.

I *bokstav g* og *h* defineres henholdsvis begrepene «los» og «losing». Det vises til merknadene til § 4 i forarbeidene til losloven (2014), jf. Prop. 65 L (2013–2014) Lov om losordningen (losloven).

I *bokstav i* er begrepet «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 (1994) § 183 femte ledd og skal forstås i samsvar med denne.

Til § 4 Delegering av kommunens myndighet

Bestemmelsen svarer innholdsmessig til § 4 andre ledd i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 7.4.4.

Bestemmelsen fastsetter at kommunen kan delegerer sin myndighet etter havne- og farvannsloven til interkommunalt samarbeid etter bestemmelsene i kommuneloven og til interkommunalt selskap i henhold til lov om interkommunale selskaper.

Til § 5 Midlertidig begrensning av fartøyers opphold i havn

Bestemmelsen svarer innholdsmessig til § 6 i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4, med en mindre endring ved at ordene

«akutt» og «ulovlig» ikke videreføres i lovforslaget. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 8.7.4.

Bestemmelsen gir kommunestyret hjemmel til å gi forskrift om midlertidig begrensning av fartøyers opphold i havn når det er nødvendig av hensyn til å unngå eller redusere lokal luftforurensning. Myndigheten til å gi slik forskrift er lagt til «kommunestyret selv». Dette innebærer at kommunestyret ikke kan delegerer 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 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 lokale luftforurensningen.

Med uttrykket «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 lokal luftforurensning» ligger for det første et krav om at det er nærliggende fare for overskridelse av eller at det er inntrådt overskridelse av timesgrenseverdiene i forurensningsforskriften § 7-6. Det må videre kunne dokumenteres at begrensning 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 havn vil gi et reelt bidrag til å unngå eller redusere 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 begrensninger 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 § 6 Ansvar for fremkommelighet

I motsetning til flertallets forslag i NOU 2018: 4, gir bestemmelsen kommunene et visst ansvar for fremkommelighet i eget sjøområde. Departementet gis tilsvarende ansvar i farvannet for øvrig, samt ansvar for utbedringer i alt farvann. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 8.3.4.

Første ledd pålegger kommunen et ansvar for isbryting og fjerning av gjenstander som hindrer sjøtransporten eller er til fare for ferdselen. Ansvar er saklig begrenset til tiltak som er nødvendig. Ordet «nødvendig» innebærer at kommunen må gjøre en vurdering av det konkrete tiltakets effekt for sikkerhet og fremkommelighet på den ene siden, og kostnadene dette vil innebære for sjøtransporten på den andre. Dette vil være styrende for hva kommunen eventuelt kan kreve dekket gjennom farvannsavgiften, se § 36 med merknad. Det presiseres at kommunen fortsatt kan gjennomføre tiltak ut over dette, men at dette ikke kan dekkes gjennom farvannsavgiften.

Kommunens ansvar er avgrenset til isbryting og fjerning av gjenstander som befinner seg «i kommunens sjøområde», som er definert i § 3 bokstav f. Det følger av *første ledd andre punktum* at departementet har tilsvarende ansvar i farvannet for øvrig. Dette innebærer at departementet har ansvar for isbryting og fjerning av gjenstander i hoved- og biled, og i farvannet utenfor der hvor kommunen er planmyndighet.

Ansvar etter bestemmelsen innebærer ikke at brukerne av farvannet har et rettskrav på at tiltak iverksettes. Når plikten inntreer, og hvor langt den går, må avgjøres på bakgrunn av faglige vurderinger og under hensyn til budsjettmessige

prioriteringer. Bestemmelsen innebærer altså ikke en plikt til generelt å overvåke farvannet. 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. Myndigheten vil i slike tilfeller blant annet kunne være avhengig av eksterne ressurser for å få fjernet gjenstanden, og det kan ta tid å få organisert et oppdrag. Fjerning av eierløse vrak faller inn under ansvaret dersom vraket er en gjenstand som hindrer sjøtransporten eller er til fare for ferdselen.

Kommunens ansvar etter § 6 avgrenses mot tiltak som kommunen iverksetter i kraft av sin rolle som havneier, for eksempel for å gjøre havnen tilgjengelig eller mer attraktiv for brukerne av havnen. Utenfor ansvaret faller dermed tiltak som ikke er nødvendig for å fjerne hindre for sjøtransporten eller farer for ferdselen.

Utbedringer i farvannet faller utenfor ansvaret etter *første ledd*, jf. *andre ledd*. Kommunen har således ikke ansvar etter loven for å utbedre farvannet. Kommunen har fortsatt anledning til å gjennomføre utbedringer i farvannet, men også slike eventuelle farvannsutbedringer i kommunal regi må finansieres på en annen måte enn ved farvannsavgift.

Andre ledd gir departementet ansvaret for utbedringer av farvannet. Med «utbedringer i farvannet» menes utbedringer med sikte på å gi økt sikkerhet, bedre fremkommelighet for skipstrafikken i trange farvann og redusert seilingsdistanse, blant annet gjennom å fjerne grunner og øke dybden i leden.

Det presiseres at departementets ansvar etter bestemmelsen ikke medfører at det foreligger et rettskrav for andre aktører til å kreve at staten eller kommunen bryter is eller fjerner gjenstander eller at staten utbedrer farleder. Både kommunens og statens ansvar begrenses av tilgjengelige budsjettmidler.

Til § 7 Regulering av ferdsel

Bestemmelsen svarer innholdsmessig til § 8 i havne- og farvannsløvtvalgets lovforslag i NOU 2018: 4, med unntak av at kravet om at departementet i sin vurdering skal legge vekt på berørte kommuners forslag til regulering, ikke videreføres i lovforslaget. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 8.4.4.

Første ledd viderefører i all hovedsak gjeldende lov § 13, samt myndigheten som fremgår av havne- og farvannsløven (2009) §§ 14, 15 andre punktum, 16 og 42.

Bestemmelsen gir departementet myndighet til å gi forskrift eller treffe enkeltvedtak om regulering av ferdsele, og omfatter alt farvann innenfor lovens virkeområde. Hjemmelens utstrekning må sees i sammenheng med lovens formål. Sjøtrafikksentralene vil ha en viktig oppgave med å overvåke at ferdselsreglene etter bestemmelsen overholdes og veilede om reglene, i sine tjenesteområder.

De nevnte typene reguleringer i *bokstavene a* til *f* er ikke uttømmende, jf. ordlyden «blant annet».

I *bokstav a* nevnes fartsbegrensninger. Etter denne bestemmelsen kan departementet regulere fartøyers tillatte fart i nærmere definerte områder. Bestemmelsen gir departementet adgang til å innføre generelle fartsgrenser, eller til å innføre fartsbegrensninger for konkrete geografiske områder. Det kan gis ulike fartsbegrensninger ut fra 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.

Bestemmelsen gir anledning til å gi egne fartsgrenser for fritidsfartøy og egne fartsgrenser for næringsfartøy. For å sikre et mest mulig ensartet regelverk, kan departementet fastsette en generell fartsgrense for fritidsfartøy som skal gjelde langs hele kysten. Dersom lokale behov tilsier det, vil kommunen kunne fastsette en annen fartsgrense for fritidsfartøy i eget sjøområde, se § 8.

Det kan videre differensieres mellom kategorier av fartøy dersom en vurdering av fartøyenes innvirkning på sikkerhet, fremkommelighet og øvrige hensyn fremhevet i lovens formålsbestemmelse, tilsier det.

Etter *bokstav b* kan departementet regulere hvor ferdsele skal eller bør foregå. Med «farleder» menes både hoved-, biled og andre leder. 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 IMOs regelverk og veiledning 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 gis 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, bruttotonnasje)
- 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 aktuelt i forbindelse med arbeid i farvannet som er av begrenset varighet. I forbindelse med aktiviteter som beslaglegger farvannet i en kort periode, for eksempel en regatta, kan det også fastsettes midlertidige begrensninger i ferdsele.

Eksempelet på ferdselsregulering 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 trafikk tetthet. Videre nevnes bruk av bemannet eller ubemannet undervannsfartøy som eksempel på ferdselsregulering som kan fastsettes etter bestemmelsen.

I *bokstav f* nevnes stans, ankring og fortøyning, som også omfatter nødhavn og «shelter».

Til § 8 Regulering av ferdsel med fritidsfartøy

I havne- og farvannsløvtalgetts lovforslag i NOU 2018: 4 er det ikke foreslått noen egen hjemmel for regulering av fritidsfartøy. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 8.4.4.

Første ledd gir kommunen myndighet til å gi forskrift om regulering av ferdsel med fritidsfartøy i kommunens sjøområde. Begrepet «kommunens sjøområde» er definert i § 3 bokstav f. Regulering av ferdsel med fritidsfartøy kan være fartsregulering og regulering av bruk av fritidsfartøy.

Bestemmelsen gir kommunen adgang til å sette en annen fartsgrense for fritidsfartøy i eget sjøområde enn fartsgrenser fastsatt av departementet. Dette kan være aktuelt dersom departementet fastsetter generelle fartsgrenser for fritidsfartøy i kommunens sjøområde. For å sikre brukervennlighet, bør slike kommunale fartsgrenser være høyere enn den generelle fartsgrensen, se merknad til § 7. Slike fartsgrenser bør registreres i Kystverkets digitale kartløsning for lokale farts-

forskrifter og ellers gjøres tilgjengelig slik at det er mulig for brukere av fritidsfartøy som ferdes i området å orientere seg om hvilke fartsgrenser som gjelder.

Videre kan kommunen gi forskrift om bruk av fritidsfartøy i eget sjøområde. Slike forskrifter kan for eksempel inneholde regler om tidsbegrensning for ferdsel med fritidsfartøy, forbudssoner i avgrensede områder hvor ferdsel med fritidsfartøy utgjør en risiko for sikkerhet eller fremkommelighet eller særskilte regler for bruk av vannscooter.

Det fremgår av *andre ledd* at forskrifter etter denne bestemmelsen går foran forskrifter gitt i medhold av § 7, med mindre annet er bestemt i forskrifter gitt i medhold av § 7. Utgangspunktet er at departementets forskrifter gitt i medhold av § 7 og kommunens forskrifter om fritidsfartøy gitt i medhold av § 8 skal virke sammen. Dersom kommunen fastsetter bestemmelser om fritidsfartøy som er i motstrid med bestemmelser gitt i medhold av § 7, går kommunens bestemmelse foran. Dette vil for eksempel kunne være aktuelt dersom departementet har fastsatt en generell forskrift om fart for fritidsfartøy, og kommunen har bestemt at en annen fartsgrense skal gjelde i hele eller deler av kommunens sjøområde.

Fritidsfartøy defineres i *siste ledd* som fartøy med en største lengde på inntil 24 meter, og som brukes utenfor næringsvirksomhet. Definisjonen er ment å samsvare med tilsvarende definisjon av fritidsfartøy i småbåtloven (1998). Vannscooter brukt til fritidsformål vil omfattes av definisjonen av fritidsfartøy.

Til § 9 Regulering av bruk av kommunens sjøområde

I havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4 er det ikke foreslått en egen hjemmel for regulering av bruk av kommunens sjøområde. Bestemmelsen viderefører til dels havne- og farvannsloven (2009) § 14 og § 42 første ledd. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 8.4.4.

Første ledd gir kommunen hjemmel til å fatte enkeltvedtak eller gi forskrift av hensyn til sikker ferdsel i kommunens sjøområde om nærmere angitte forhold. Bokstavene a til e angir uttømmende hva kommunen kan gi forskrift om etter bestemmelsen.

«Sikker ferdsel» skal forstås i tråd med lovens formål i § 1, og det vises til merknadene til denne bestemmelsen. Den frie ferdsel er utgangspunktet. Enkeltvedtak og forskrifter kan bare fastsettes for de angitte forholdene i bokstavene a til e der-

som kommunen anser det nødvendig for å oppnå sikker ferdsel. Ferdselsregulering av andre hensyn enn sikker ferdsel, men som faller inn under lovens formålsbestemmelse må hjemles i § 7 eller, for fritidsfartøy, i § 8.

Kommunen kan regulere bruk av eget sjøområde, som er området hvor kommunen har planmyndighet etter plan- og bygningsloven med unntak av hoved- og biled, jf. definisjonen av «kommunens sjøområde» i § 3 bokstav f. Hovedled og biled er statens ansvar.

Første ledd bokstav a gir kommunen hjemmel til å fatte enkeltvedtak eller gi forskrift om «forbud mot oppankring og om bruk av fastsatte ankringsposisjoner for fartøy som skal anløpe havn».

Bestemmelsen retter seg mot de tilfeller hvor fartøy har behov for liggeplass frem til de får kaiplass i havnen, jf. ordlyden «fartøy som skal anløpe havn». I formuleringen «fartøy som skal anløpe havn» ligger en forutsetning om at ankringen som kan reguleres, er ankring som finner sted i nærheten av den kaien som fartøyet skal anløpe til. Bestemmelsen gir ikke kommunen hjemmel for å regulere ankring av fartøy som er på gjennomfart og som i den forbindelse har behov for ankring en periode.

Kommunen kan med hjemmel i bestemmelsen fastsette at ankring skal være forbudt i visse områder i innseilingen til havnen, samt fastsette områder i innseilingen hvor fartøy kan ankre opp i påvente av kaiplass. Dersom kommunen pålegger fartøy å bruke bestemte ankringsplasser, må det gjøres en vurdering av ankringsplassens egnethet, blant annet med hensyn til vindforhold og antall meter ankerkjetting som er påkrevet.

Første ledd bokstav b gir kommunen hjemmel til å gi forskrift om pålegg om bruk av taubåtassistanse eller fortøyningsassistanse overfor fartøy ved anløp til og avgang fra havn.

Bokstav b gir ikke kommunen myndighet til å gi forskrift om bruk av assistanse i andre deler av kommunens sjøområde. Bestemmelsen gir heller ikke kommunen noen rolle med hensyn til ferdselen i hovedled og biled, da disse områdene er statens ansvar. På grunn av det statlige farledssystemet er det dermed i praksis ferdselen i relativt umiddelbar nærhet til kaier i havner, som kan ivaretas etter bokstav b.

Formålet med bokstav b er å gi kommunen et virkemiddel til å forebygge uønskede hendelser på fartøyetets ferd fra hovedledens eller biledens avslutning til den kaien som fartøyet skal gå til. Bokstav b gjelder den situasjonen at fartøyet skal legge til, eller gå fra kai, eventuelt ankre opp i

nærheten av kaien med sikte på senere anløp eller tendring til kai.

Etter første ledd bokstav b kan kommunen regulere krav om taubåtassistanse av hensyn til sikker ferdsel, for eksempel fatte enkeltvedtak eller gi forskrifter som angir at bruk av assistanse er påbudt i visse situasjoner for visse kategorier av fartøy. Forskriftene kan imidlertid ikke fastsette et regime der fartøy må søke om tillatelse til å anløpe havn.

Om det er behov for en lokal forskrift om bruk av taubåtassistanse og fortøyningsassistanse, må vurderes på bakgrunn av forholdene i den konkrete havnen. Lokale plassforhold, værforhold og trafikk tetthet og -type vil være relevante momenter. Videre vil det være relevant hvilke forholdsregler kaieier har innført eller er pålagt etter annet regelverk. Der krav om taubåt er knyttet til f.eks. å øke havnenes effektivitet, må dette settes som en del av havnens forretningsvilkår.

Bokstav b gir kommunen anledning til å pålegge «bruk» av assistanse. Dette innebærer at den ikke gir kommunene myndighet til å regulere et fartøys anskaffelse av assistanse eller betaling for assistanse.

Første ledd bokstav c gir kommunen hjemmel til å treffe enkeltvedtak eller gi forskrift om snøtømming. Bestemmelsen har til formål å forhindre at snøtømmingen volder skade. Det finnes eksempler på at hurtigbåter som følge av snøtømming i sjøen har fått skade på sine propeller. Videre kan snøtømming også medføre senere behov for mudring for å beholde vanddybden.

Første ledd bokstav d gir kommunen hjemmel til å forby dykking i særskilt fastsatte områder i kommunen. Dette vil typisk være aktuelt på steder der dykking vil utgjøre en sikkerhetsrisiko, for eksempel i områder med stor trafikk tetthet, i havnebassenget, i områder for start og landing av sjøfly og lignende.

Første ledd bokstav e gir kommunen hjemmel til å gi forskrift om hvor sjøfly kan lande og starte. Også for sjøfly gjelder utgangspunktet om fri ferdsel til sjøs. Dersom kommunen likevel av hensyn til sikker ferdsel ønsker å konsentrere sjøflys avgang og landing til enkelte områder, kan dette gjøres i medhold av bokstav e.

Etter *andre ledd* skal kommunale forskrifter om ankring godkjennes av departementet. Dette vil sikre en god nautiskfaglig kvalitet på forskriftene, og samtidig sikre at foreslåtte reguleringer ikke kommer i konflikt med eksisterende regelverk.

Tredje ledd fastsetter at forskrifter fastsatt av staten etter §§ 7 og 13 går foran kommunale forskrifter etter § 9. Overlappende regulering er

mest nærliggende med hensyn til oppankring og fartøyets seilas i farvannet. Dersom en kommunal forskrift må vike som følge av parallell regulering etter §§ 7 og 13, bør forskriften oppheves. Inntil den er opphevet, følger det av siste ledd at de statlige forskriftene går foran.

Kommunen må selv utforme, fastsette og kunngjøre forskriftene i tråd med hjemmelen her og forvaltningsloven. Forskrifter med hjemmel i første ledd bokstav a må i tillegg godkjennes av Kystverket. Kommunen kan velge å fastsette én felles forskrift som gjelder alle forholdene nevnt i bestemmelsen, eller å fastsette flere forskrifter.

Til § 10 Ansvar og myndighet for navigasjonsinnretninger og farvannsskilt

Bestemmelsen svarer innholdsmessig til § 9 i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 8.5.4.

Etter *første ledd* gjelder et alminnelig forbud mot å gjøre noe som kan redusere den veiledning som navigasjonsinnretninger og farvannsskilt er ment å gi. Eksempler på hva en slik handling kan være, fremkommer av bestemmelsen. Eksempelene er ikke ment å være en uttømmende liste over hvilke handlinger som kan rammes av forbudet. Bestemmelsen er en videreføring av forbudet nedfelt i havne- og farvannsloven (2009) § 21.

Begrepet «navigasjonsinnretninger» inkluderer fyrlys, sjømerker, lykter, radarsvarere, radio-navigasjonssystemer og AIS-navigasjonsinnretninger. Med sjømerker menes alle former for varder, båker, staker osv. Begrepet «navigasjonsinnretninger» inkluderer også elektronisk 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.

Det fremkommer av bestemmelsens *andre ledd* at det er departementet som har ansvaret for navigasjonsinnretninger og farvannsskilt. Bestemmelsen viderefører delvis § 19 første ledd i havne- og farvannsloven (2009). Nytt i loven her er at ansvaret for etablering av navigasjonsinnretninger ikke lenger er delt mellom stat og kommune, men er lagt til staten alene. Det innebærer at det er statens ansvar å vurdere behovet for å etablere nye

navigasjonsinnretninger i norske farvann. Departementets ansvar etter bestemmelsen vil ikke medføre at det foreligger et rettskrav for andre aktører til å kreve at staten etablerer navigasjonsinnretninger. Statens ansvar begrenses av tilgjengelige budsjettmidler.

Ansvar for farvannsskilt skiller seg fra ansvaret for navigasjonsinnretninger ved at det ikke er et statlig ansvar å etablere farvannsskilt. Farvannsskilt etableres i tilknytning til konkrete reguleringer og tiltak i farvannet og vil derfor i stor grad etableres av den som er tiltakshaver eller den som har reguleringsmyndighet. Tiltakshaver kan i denne sammenheng være både private og offentlige aktører.

Det presiseres at statens ansvar etter andre ledd ikke begrenser eiers drifts- og vedlikeholdsansvar for etablerte navigasjonsinnretninger eller farvannsskilt. Eier har ansvar for at innretningen fungerer etter intensjonen. Staten har i tillegg påleggskompetanse overfor eier eller ansvarlig, jf. bestemmelsens fjerde ledd.

Tredje ledd viderefører gjeldende lov § 19 andre ledd første punktum. Bestemmelsen stadfester at det kreves tillatelse fra departementet for å sette opp, fjerne, flytte eller endre en navigasjonsinnretning eller et farvannsskilt. En tillatelse etter § 10 vil være et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Det presiseres videre at søknader om å sette opp, fjerne, flytte eller endre en navigasjonsinnretning eller et farvannsskilt ikke trenger tillatelse etter § 14 om tillatelse til tiltak, i tillegg til tillatelse etter § 10.

Krav til tillatelse etter tredje ledd vil ikke gjelde for Kystverket eller den etat som gis myndighet etter bestemmelsen. Alle andre aktører må innhente tillatelse etter bestemmelsen.

Fjerde og femte ledd gir departementet påleggsmyndighet gjennom enkeltvedtak, og viderefører gjeldende lov § 19 tredje og fjerde ledd. *Sjette ledd* viderefører i stor grad gjeldende lov § 20.

En nærmere omtale fremkommer på s. 161/162 i Ot.prp. nr. 75 (2007–2008).

Til § 11 Plikt til å varsle om fare

Bestemmelsen svarer til § 10 i havne- og farvannsløutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4 og § 18 første ledd i havne- og farvannsloven (2009). En nærmere omtale av pliktens innhold fremkommer på s. 160–161 i Ot.prp. nr. 75 (2007–2008). Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 8.8.4.

Bestemmelsens *første ledd* presiserer at skipsføreren eller den som fører kommandoen i skips-

førers sted har plikt til å varsle fartøy i nærheten og nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler. Per i dag er det Kystverket som ivaretar rollen som nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler. Plikten for «den som fører kommandoen i skipsførers sted» er ny. Hensikten med endringen er å presisere at det er ansvarshavende vaktoffiser på broen som til enhver tid vil være ansvarlig for å varsle fartøy i nærheten.

Andre ledd viser til at andre enn de som nevnt i første ledd, straks skal varsle nærmeste politimyndighet. Det vil si at meldingen skal gis så snart det er mulig å oppnå kontakt med nærmeste politimyndighet.

Til § 12 Offisiell sjøkartmyndighet

Bestemmelsen svarer til § 11 i havne- og farvannsløutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4 og havne- og farvannsloven (2009) § 11, men det er gjort enkelte språklige endringer fra gjeldende lov. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 10.2.4.

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. Siden offisiell sjøkartmyndighet kan være en etat underlagt et annet departement enn det departementet som er ansvarlig for loven, er myndigheten til å utpeke offisiell sjøkartmyndighet lagt til Kongen. Det er i dag Statens kartverk som er offisiell sjøkartmyndighet i Norge.

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 § 13 Sjøtrafikksentraler

Bestemmelsen svarer til § 12 i havne- og farvannsløutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4 og viderefører i stor grad havne- og farvannsloven (2009) §§ 17 og 19 andre ledd andre punktum. Ordlyden er endret for å presisere nærmere hva en sjøtrafikksentral er, og hvilke oppgaver sjøtrafikksentra-

lene har. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 8.10.4.

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 havne- og farvannsloven (2009) § 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. Vilkår som stilles i medhold av bestemmelsen, 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 for eksempel 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 bedøvingsmidler.

Fjerde ledd er ny i havne- og farvannsloven og fastsetter at departementet kan gi forskrift for sjøtrafikksentraler ved beredskap og i krig. Bestemmelsen svarer til fjerde ledd i § 26 om organisering av lostjenesten. Bestemmelsen legger til rette for at sjøtrafikksentralene kan innrettes på å støtte Forsvaret i slike situasjoner, jf. tilsvarende for losordningen i § 26.

Til § 14 Tiltak som krever tillatelse

Bestemmelsen svarer delvis til § 13 i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4, og delvis til bestemmelsene i havne- og farvannsloven (2009) kapittel 4 med tilhørende forskrift. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 8.6.4.

Første ledd slår for det første fast at det kreves tillatelse til å iverksette tiltak som kan påvirke sikkerheten eller ferdselen. Det er påvirkning av den allmenne ferdselen som er søknadspliktig; tiltak som bare kan påvirke ferdselen for enkelte, er

ikke søknadspliktig etter § 14, se § 1 med merknad. For det andre slår første ledd fast at det er søknadsplikt for tiltak som kan påvirke forsvars- og beredskapsinteresser i farvannet. Første ledd viderefører i all hovedsak dagens rettstilstand. Søknadsplikten hviler på den som ønsker å sette i verk tiltaket.

Tiltak er et vidt begrep som omfatter innretninger, naturinngrep og aktiviteter. Bestemmelsen gjelder dermed 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 sikkerheten, den alminnelig ferdselen, eller forsvars- og beredskapsinteresser i farvannet.

Terskelen for søknadsplikt er lav. At et tiltak kan påvirke sikkerheten eller ferdselen kan innebære at tiltaket forstyrrer eller hindrer ferdselen. Eksempler på tiltak som kan påvirke sikkerheten eller ferdselen er broer og kabelspenn som krysser farleden og en brygge som stikker ut i farleden. Også opplag kan etter en konkret vurdering være søknadspliktig. Det samme gjelder testing av autonome seilaser. Eksempler på tiltak som iverksettes på land, men som kan påvirke ferdselen på sjøen, er lyskilder som kan virke villedende for navigasjon i mørket.

Tiltak som kan påvirke ferdselen på en positiv måte, kan også være søknadspliktig. Etablering, fjerning, flytting eller endring av navigasjonsinnretninger og farvannsskilt faller imidlertid inn under søknadsplikten etter § 10 tredje ledd, og er ikke søknadspliktig etter § 14. Dette innebærer at det er departementet som er tillatelsesmyndighet for søknader som omhandler navigasjonsinnretninger eller farvannsskilt, også når slike skal etableres i kommunens sjøområde.

Tiltak som kan påvirke forsvars- og beredskapsinteresser i farvannet er også søknadspliktig. Forsvaret og andre relevante etater bør konsulteres i saker som omhandler slike interesser.

Andre ledd angir hvilke saker henholdsvis kommunen og departementet skal behandle. Det følger av første punktum at kommunen skal behandle søknader om tiltak som skal settes i verk i kommunens sjøområde. Begrepet «kommunens sjøområde» er definert i § 3 bokstav f. Departementet skal behandle søknader om tiltak som skal iverksettes i farvannet for øvrig, herunder i hoved- og biled. Dersom et tiltak som skal iverksettes i kommunens sjøområde kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten i hoved- eller biled, følger det av *tredje punktum* at departementet skal behandle søknaden. Dette er en videreføring av gjeldende rett.

Ifølge *tredje ledd* skal søknad om visse typer av tiltak behandles av departementet, uavhengig av hvor tiltaket befinner seg. *Bokstav a* til *f* lister opp konkrete sakstyper som alltid skal behandles av departementet. Det følger av *bokstav g* at tiltak som krysser en kommunegrense skal behandles av departementet, med mindre kommunene har inngått samarbeid som omfatter myndighetsutøvelse etter loven. Etter *bokstav h* skal alle tiltak som kan skape vesentlige hindringer eller ulempe for den alminnelige ferdsel avgjøres av departementet. Fordelingen av myndighet etter tredje ledd har sin bakgrunn i at visse tiltak bør behandles av departementet fordi de i sterk grad kan påvirke sikkerhet og ferdsel. Slike sammensatte saker innebærer kompliserte nautiske vurderinger. Tredje ledd er en videreføring av gjeldende forskrift om tiltak som krever tillatelse fra Kystverket (2009). Forskriftens materielle innhold er tatt inn i selve lovbestemmelsen.

Etter *tredje ledd bokstav a* skal søknader som gjelder akvakulturanlegg og andre merdanlegg i sjø alltid avgjøres av Kystverket. Begrepet «merdanlegg i sjø» omfatter blant annet restitusjons- og mellomagringsmerder for levendelagring av fisk. Begrepet «energianlegg i sjø» i *tredje ledd bokstav b* omfatter både anlegg for produksjon av og overføring av energi (nettanlegg). Det vises i denne sammenheng til at «energianlegg» er definert i havenergilova (2010) § 1-4. Dersom det oppstår tvil om et tiltak faller inn under bokstav a til f skal tiltaket i alle tilfelle avgjøres av departementet dersom det kan ha vesentlige konsekvenser som nevnt i bokstav h.

Fjerde ledd er i hovedsak en videreføring av bestemmelsen i havne- og farvannsloven (2009) § 32 om samordning av myndighet.

Femte ledd innfører et krav om at myndigheten etter loven skal gi søkeren skriftlig melding innen fire uker etter at søknad er mottatt, dersom tiltaket er søknadspliktig. I meldingen skal det opplyses om forventet saksbehandlingstid. Bestemmelsen forutsetter at myndigheten innen fristen skal foreta en vurdering av om tiltaket er søknadspliktig. En oversittelse av fristen fra myndighetens side vil imidlertid ikke ha som rettsvirkning at tiltaket skal anses som ikke søknadspliktig. Bestemmelsen må også ses i sammenheng med kravet om at forvaltingsorgan i saker som gjelder enkeltvedtak skal gi foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.

Etter *sjette ledd* kan departementet i forskrift gi nærmere regler om hvilke tiltak som er søknadspliktige, herunder om at visse typer tiltak skal unntas fra søknadsplikten dersom de er meldt til

myndigheten etter loven innen en fastsatt frist for tiltaket settes i verk. Hjemmelen åpner for at tvilstilfeller med hensyn til søknadsplikt kan avklares, samt at terskelen for søknadsplikt kan heves i tilfeller der dette anses som forsvarlig ut fra de hensyn som søknadsplikten bygger på.

Etter *sjette ledd siste punktum* kan departementet gi nærmere bestemmelser om krav til innholdet i søknader.

Til § 15 Pålegg om undersøkelse før vedtak kan treffes

Bestemmelsen svarer til § 14 første ledd bokstav a i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4 og til havne- og farvannsloven (2009) § 33 første ledd. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 8.6.4. For nærmere omtale av bestemmelsen vises til det Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) om lov om havner og farvann side 169–170.

Til § 16 Vilkår for og bortfall av tillatelse

Bestemmelsen svarer til § 14 i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4 og til havne- og farvannsloven (2009) § 29. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 8.6.4 For nærmere omtale av bestemmelsen vises det til Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) om lov om havner og farvann side 167–168.

Til § 17 Forbud mot å volde fare eller ulempe

Bestemmelsen svarer til § 15 i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 8.9.4. Bestemmelsen svarer i hovedsak til havne- og farvannsloven (2009) § 34. Paragrafen er lovens hovedbestemmelse om ulykker og andre hendelser i farvannet. Bestemmelsen inneholder både et generelt forbud mot å volde fare i farvannet, og regulerer den ansvarliges tiltaksplikt og myndighetenes påleggskompetanse.

Bestemmelsens *første ledd* fastslår at det er forbudt å volde fare eller ulempe i farvannet. Bestemmelsen tilsvarende havne- og farvannsloven (2009) § 34 første ledd.

Andre ledd angir den ansvarliges tiltaksplikt. Ordlyden er vesentlig forenklet i forhold til § 34 andre ledd i havne- og farvannsloven (2009). 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. Kommunen har myndigheten i eget sjøområde, mens departementet har myndigheten i farvannet for øvrig. «Kommunens sjøområde» er definert i § 3 bokstav f.

Etter *fjerde ledd* er kretsen av subjekter som kan holdes ansvarlig utvidet i forhold til havne- og farvannsloven (2009). I tillegg til fartøyets eier, kan blant annet også fartøyets reder og den som for øvrig har etterlatt gjenstanden, holdes ansvarlig. Utvidelsen vil medføre at ansvaret plasseres hos den som faktisk har beføyelser over fartøyet. I tillegg er endringen i samsvar dagens sjørettslige ansvarsregler som gjennomgående retter seg mot flere enn kun den som er eier, herunder den som i praksis innehar sentrale funksjoner knyttet til driften av fartøyet.

Til § 18 Gjennomføring av tiltak på vegne av den ansvarlige og refusjon av utgifter

Bestemmelsen svarer til § 16 i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 8.9.4. Bestemmelsen gir hjemmel til å gjennomføre tiltak på vegne av den ansvarlige (direkte gjennomføring) og til å kreve refusjon av utgifter fra den ansvarlige.

Første, andre og tredje ledd tilsvarer i det vesentlige havne- og farvannsloven (2009) § 36. Endringene som er gjort er i all hovedsak språklige. Etter *første ledd andre punktum* presiseres det at myndigheten kan iverksette tiltak straks, uten at forutgående pålegg etter § 17 tredje ledd er gitt.

I *fjerde ledd* er det klargjort at refusjon både kan gjelde det offentliges og tredjemanns utgifter.

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. Gjeldende lov er noe uklar når det gjelder betydningen av bestemmelsen i § 56 om panterett for krav ved direkte gjennomføring. For å klargjøre rettsstillingen og for å styrke sikkerheten for angjeldende krav presiseres det i femte ledd at bestemmelsen er en selvstendig hjemmel for sjøpant som favner videre enn sjøloven § 51 første ledd nr. 5.

Til § 19 Bruk av en tredjepersons eiendom ved gjennomføring av tiltak

Bestemmelsen svarer til § 17 i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 8.9.4.

Bestemmelsen viderefører § 37 i havne- og farvannsloven (2009) om bruk av tredjepersons eiendom ved gjennomføring av tiltak.

Til § 20 Tiltak overfor fartøy i fare

Bestemmelsen svarer til § 18 i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 8.9.4. Bestemmelsen viderefører havne- og farvannsloven (2009) § 38 med enkelte lovtekniske forenklinger, og supplerer forurensningslovens inngrepshjemler ved fare for akutt forurensning. Bestemmelsen er vidt utformet og inkluderer også tiltak for å hindre skade på miljø. Bestemmelsen gir departementet hjemmel til å gripe inn med nødvendige tiltak i ulike nøds- og faresituasjoner, og er utformet slik at myndigheten i en akutsituasjon kan forholde seg til én bestemmelse. For å klargjøre dette, er nest siste ledd i havne- og farvannsloven (2009) om forurensningslovens anvendelse strøket.

Til § 21 Losplikt

Bestemmelsen svarer til § 19 i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4 og § 6 i departementets forslag til endringer i losloven i høringsbrev 30. april 2018. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 8.11.4. Formålet med både § 21 og de øvrige bestemmelsene om losordningen er å sikre tilstrekkelig farvannskompetanse ved navigering og manøvrering av fartøy, og slik bidra til å trygge ferdseilen på sjøen.

Av *første ledd første punktum* fremgår det at losplikten kan oppfylles ved å bruke los med sertifikat eller navigatør med farledsbevis for farvannet, eller ha tillatelse til autonom kystseilas i farvannet. Sertifikat, bevis og tillatelse etter første ledd gjelder for nærmere angitte områder. Det at losplikten kan oppfylles ved å ha tillatelse til autonom kystseilas er nytt. Begrepet «autonom kystseilas» er beskrevet i merknaden til § 25.

Første ledd andre punktum viderefører losloven (2014) § 6 første ledd andre punktum.

Andre ledd er nytt, og presiserer at det er skipsfører og reder som er ansvarlig for å oppfylle losplikten. Dette er i overensstemmelse med praksis. Begrunnelsen for å kodifisere gjeldende praksis, er ønsket om å unngå eventuelle uklarheter om hvem som er ansvarlig for å påse at losplikten oppfylles. Bestemmelsen fritar ikke den enkelte innehaver av farledsbevis fra sitt selvstendige ansvar for å overholde regler og vilkår for farledsbeviset.

Begrepet «skipsfører» er et innarbeidet begrep i sjøretten. For autonom seilas vil «skipsfører» være den som har ansvaret for fartøyets navigering og manøvrering, typisk den personen som fører kontroll med skipet, for eksempel fra en kontrollsentral på land. Hvem som regnes som «skipsfører» etter havne- og farvannsloven må også ses i sammenheng med hvem som regnes som «skipsfører» etter annet relevant regelverk, som for eksempel sjøloven (1994) og skipssikkerhetsloven (2007).

Begrepet «reder» er definert i § 3 bokstav i. Et vidt rederbegrep er ment å sikre riktig ansvarssubjekt for oppfyllelse av losplikten, også ved eventuelle endringer i rederforhold som følge av den teknologiske utviklingen.

Tredje ledd pålegger bruk av los dersom skipsfører eller reder finner at det er nødvendig med veiledning fra andre enn fartøyets faste navigatører. I losloven (2014) er det presisert at dette ikke gjelder for «militære fartøy og andre fartøy under militær kommando». Dette er forenklet til «fartøy under militær kommando». Endringen er kun språklig, og vil ikke medføre materielle endringer. Det vises for øvrig til merknadene til § 6 i forarbeidene til losloven (2014), jf. Prop. 65 L (2013–2014) Lov om losordningen (losloven).

Departementets forskriftshjemler i bestemmelsen er samlet i nytt *fjerde ledd*, slik at losloven (2014) § 6 femte ledd er flyttet til nytt *fjerde ledd bokstav d*. I nytt *fjerde ledd bokstav c* er departementet gitt hjemmel til å gi forskrift om hvilke fartøy som kan oppfylle losplikten ved å ha tillatelse til autonom kystseilas, i tillegg til hjemmelen som departementet har til å gi forskrift om hvilke fartøy som skal bruke los og hvilke som kan bruke navigatør med farledsbevis. Forskriftshjemmelen er ment å gi departementet adgang til å fastsette nærmere bestemmelser om hvilke fartøy som kan seile med tillatelse til autonom kystseilas, dersom departementet ser behov for generelle regler om dette. For eksempel kan det være hensiktsmessig å fastsette slik forskrift dersom det viser seg at det er noen helt generelle krav til fartøyet, eller til fartøyets system for navigering og manøvrering, som alltid må gjelde for å få tillatelse til autonom kystseilas etter § 25. Trolig vil slik forskrift først bli aktuell etter at det er opparbeidet erfaring med behandling av slike søknader.

Departementets hjemmel til å gi forskrift er endret til at forskrift «kan gi[s]». Som nevnt i omtalen av bokstav c ovenfor, vil det ikke være aktuelt å benytte hjemmelen til å fastsette forskrift om hvilke fartøy som kan seile med tillatelse til autonom kystseilas før behov for slik forskrift

eventuelt melder seg. Det foreligger således ingen forutsetning om at forskrift skal gis.

Siste ledd viderefører § 6 siste ledd i losloven (2014), men myndigheten er lagt til departementet.

Det vises for øvrig til merknadene til § 6 i forarbeidene til losloven (2014), jf. Prop. 65 L (2013–2014) Lov om losordningen (losloven).

Til § 22 Skipsførerens plikter ved losing

Bestemmelsen svarer til § 20 i havne- og farvannsløutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 8.11.4.

Bestemmelsen er en videreføring av § 7 i losloven (2014) med noen mindre språklige endringer. Endringene har ingen materiell betydning for skipsførerens plikter ved losing. Det vises for øvrig til merknadene til § 7 i forarbeidene til losloven (2014), jf. Prop. 65 L (2013–2014) Lov om losordningen (losloven).

Til § 23 Losens plikter ved losing og krav til losen

Bestemmelsen svarer til § 21 i havne- og farvannsløutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 8.11.4.

Bestemmelsen viderefører §§ 8, 10 og 12 i losloven (2014), med noen mindre justeringer når det gjelder § 12 om krav til losen. Paragraf 12 første ledd i losloven (2014), som stiller krav om gyldig sertifikat for å kunne lose, er ikke videreført i lovforslaget. Begrunnelsen er at kravet om gyldig sertifikat for å kunne lose fremgår av § 21 første ledd, hvor det står at losen skal ha sertifikat. Et slikt sertifikat må være gyldig. Kravet om at losen skal ha gyldig sertifikat vil fortsatt være rettet mot losen selv og lostjenesten, jf. merknaden til § 12 første ledd i losloven (2014).

Det er foretatt språklige endringer i *første ledd* for å gjøre språket kjønnsnøytralt. Videre er «skipet» erstattet med «fartøyet» for å harmonisere begrepsbruken med øvrige bestemmelser i loven. Endringene har ingen materiell betydning for losens plikter ved losing. I *tredje ledd* er uttrykket «militære fartøy og andre fartøy under militær kommando» i losloven (2014) forenklet til «fartøy under militær kommando», jf. også lovforslaget § 21 *tredje ledd*. Endringen er kun språklig, og vil ikke medføre materielle endringer. I *fjerde ledd* er det foretatt en språklig endring, ved at «betraktes» er erstattet med «regnes». Dette har ingen materiell betydning for forholdet til skadeserstatnings-

loven eller for losens erstatningsansvar. Begrepet «blant annet» i *sjette ledd andre punktum* innebærer at oppramsingen i bokstavene a til d ikke er uttømmende.

For øvrig vises det til merknadene til §§ 8, 10 og 12 i forarbeidene til losloven (2014), jf. Prop. 65 L (2013–2014) Lov om losordningen (losloven).

Til § 24 Farledsbevis

Bestemmelsen svarer til § 22 i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 8.11.4.

Bestemmelsen viderefører i sin helhet losloven (2014) § 11, men det er i tillegg lagt til et *nytt andre ledd* om kadettfarledsbevis. I leddet er definisjonen av «kadettfarledsbevis» i losloven (2014) § 4 bokstav e innarbeidet i bestemmelsen om farledsbevis, og innebærer ikke en materiell endring i reguleringen av kadettfarledsbevis. I siste ledd er begrepet «rederi» erstattet med «reder». Det vises til merknaden til § 3 bokstav i. Endringen har ingen materiell betydning for departementets forskriftskompetanse etter bestemmelsen.

Det vises for øvrig til merknadene til § 11 i forarbeidene til losloven (2014), jf. Prop. 65 L (2013–2014) Lov om losordningen (losloven).

Til § 25 Autonom kystseilas

Bestemmelsen svarer til § 11A i Samferdselsdepartementets forslag til endringer i losloven for å legge til rette for autonom kystseilas, jf. høringsnotat 30. april 2018. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 8.11.4.

Bestemmelsen er ny og innfører en tredje måte å oppfylle losplikten på, i tillegg til de eksisterende ordningene med bruk av los eller navigator med farledsbevis.

Formålet med bestemmelsen er å gjøre det mulig å gjennomføre autonome seilaser med fartøy som ellers ville vært underlagt plikt til å bruke los eller navigator med farledsbevis, og samtidig sørge for at sikkerheten ved slike seilaser er minst like god som ved bruk av los eller navigator med farledsbevis. Bakgrunnen for dette behovet er utviklingen av fartøy der navigering og manøvrering av skipet ikke ivaretas av skipsfører som befinner seg på fartøyets bro. Adgangen til å få tillatelse til autonom kystseilas er således ment for seilas hvor det ikke er praktisk mulig å oppfylle losplikten ved bruk av los eller navigator med farledsbevis.

Med «autonom kystseilas» menes her seilaser i lospliktige farvann der navigering og manøvrering av skipet ikke ivaretas av skipsfører som befinner seg på fartøyets bro. Navigering og manøvrering av skipet kan være overlatt til systemer som automatisk fører fartøyet, eller til skipsfører som befinner seg andre steder enn fartøyets bro (fjernstyring).

Begrepene autonom kystseilas og autonome fartøy kan omfatte ulik grad av automatisering og autonomi, fra avansert beslutningsstøtte til navigatørene om bord, via økende grad av automatisering til fullt ut autonome fartøy som navigerer og manøvrerer selv helt uten menneskelig kontroll eller overvåkning. I denne sammenhengen vil kun seilaser der det ikke er praktisk mulig å bruke los eller navigator med farledsbevis for å oppfylle losplikten, enten fordi skipsfører ikke befinner seg om bord eller fordi navigering og manøvrering er overlatt til systemer om bord på fartøyet eller på land, regnes som autonom kystseilas.

Begrepet «kystseilas» er brukt for å vise til at losplikten gjelder for seilas innenfor grunnlinjen.

Etter *første ledd* kan reder få tillatelse til autonom kystseilas med angitt fartøy i angitte områder uten los. I *første ledd andre punktum* presiseres det at tillatelse til autonom kystseilas gir rett til å seile i angitte lospliktige farleder eller områder med angitte fartøy uten los. At tillatelse etter første ledd vil oppfylle losplikten ved lospliktig seilas følger også av § 21 første ledd. Tillatelse etter første ledd er enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

Tillatelse etter første ledd kan gis til reder. Begrepet «reder» er definert i § 3 bokstav i. At det er reder som kan få tillatelse etter bestemmelsen er presisert for å tydeliggjøre hvem som vil være ansvarlig for å oppfylle kravene i en tillatelse til autonom kystseilas.

Videre gir første ledd departementet myndighet til å gi tillatelser etter bestemmelsen. Det forutsettes at myndigheten delegeres til Kystverket, som er fagmyndighet for kystforvaltning og sjø-sikkerhet, og som i dag er delegert enkeltvedtaksmyndighet etter losloven.

At tillatelse kan gi rett til å operere «angitte fartøy» innebærer at tillatelse kan gis for ett eller flere bestemte fartøy. At tillatelse kan gi rett til å operere slikt fartøy i «angitte [...] områder» innebærer at tillatelse skal være begrenset til bestemte områder. Dette kan være én spesifikk rute hvor fartøyet går fast eller et nærmere avgrenset område. Dersom fartøyet skal gå utenfor området der det har tillatelse til autonom kystseilas, må det innhentes egen tillatelse til

dette. Dette vil for eksempel være aktuelt dersom fartøyet skal gå til verft. Det sentrale vurderingskriteriet vil i slike søknader være navigasjonsmessige utfordringer i det aktuelle farvannet.

Andre ledd omhandler adgangen til å stille vilkår til tillatelse etter bestemmelsen. Utgangspunktet for å stille vilkår er de alminnelige forvaltningsrettslige regler om adgang til å stille vilkår som pålegger plikter. Bestemmelsen gir eksempler på hvilke typer vilkår som kan stilles til tillatelser gitt i medhold av § 25. Både erfaring med behandling av tillatelser etter bestemmelsen, erfaring med autonom kystseilas og ellers utviklingen av autonome fartøy, vil kunne endre hvilke vilkår som er mest aktuelle å fastsette. Eksempelene i andre ledd 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 og trinnvis uttesting. Dette kan være vilkår om at innehaver av tillatelse er pliktig til å gjennomføre undersøkelser i tillatelsesperioden eller krav om at søker sørger for og bekoster undersøkelser før vedtak treffes. Krav om at det gjennomføres undersøkelser av det aktuelle farvannets beskaffenhet, av vind-, strøm- og værforhold, undersøkelser av hvordan autonom kystseilas kan påvirke annen trafikk i området, og krav om at det skal gjennomføres undersøkelser ved eventuelle hendelser som oppstår som følge av autonom kystseilas, er eksempler på vilkår som det vises til i bokstav a. Videre kan det være aktuelt å stille krav om uavhengige vurderinger av fartøyets evne til å navigere og manøvrere sikkert i det aktuelle farvannet. Trinnvis uttesting kan innebære at tillatelsen er særlig begrenset i en startfase, og at det kreves dokumentasjon av vellykket autonom kystseilas før neste trinn i tillatelsen kan gjennomføres. Et vilkår om trinnvis uttesting kan også innebære at det kreves godkjenning for å gå videre til neste trinn, så fremt dette fremgår eksplisitt av vilkåret.

Bokstav b nevner vilkår om krav til fartøyets navigasjons- og manøvreringssystem. Et slikt vilkår kan for eksempel innebære krav om at det skal være mulig å overstyre autonom navigering og manøvrering. Andre krav til systemet som fartøyet benytter kan være krav om at systemet skal ha evne til å innhente, ta hensyn til og basere navigasjonsmessige beslutninger på detaljert informa-

sjon om farvannet og aktuelle navigasjonsmessige utfordringer. Videre kan det være aktuelt å stille som vilkår at navigasjons- og manøvreringssystemet skal kunne håndtere tekniske og menneskelige feil.

Bokstav c nevner vilkår om begrensninger for seilas. Slike begrensninger kan settes blant annet av hensyn til annen trafikk og til farvannets beskaffenhet. Eksempler på begrensninger er krav om at særlige farleder og seilingsruter skal benyttes, at det bare kan seiles under visse vær- eller strømforhold, tidsbegrensninger og begrensninger i hvilken last fartøyet kan ha om bord og om fartøyet kan ta passasjerer.

Bokstav d nevner vilkår om krav til farvannskompetanse for personell tilknyttet uttesting og drift av autonom seilas og krav om at los skal konsulteres. I noen tilfeller vil det være behov for at los konsulteres i planleggingen av eller under seilas. I andre tilfeller kan det være tilstrekkelig at personell på annen måte kan dokumentere at de har tilstrekkelig farvannskompetanse til å kunne navigere og manøvrere fartøyet sikkert. Et vilkår etter bokstav d kan også innebære krav om at los eller navigatør med farledsbevis skal konsulteres dersom den som er ansvarlig for uttesting eller drift av autonom kystseilas finner at det er nødvendig med veiledning med hensyn til navigering og manøvrering, sammenlign også § 21 tredje ledd.

Tredje ledd stiller krav til vurderingen av om tillatelse til autonom kystseilas skal gis. Etter *tredje ledd første punktum* skal det legges avgjørende vekt på om fartøyet kan navigere og manøvrere sikkert i området. Dette innebærer at det må foretas en helhetsvurdering av om fartøyets autonome systemer for navigasjon har tilstrekkelig informasjon og data om det aktuelle farvannet til å seile sikkert.

I denne vurderingen vil det for eksempel være aktuelt å vurdere navigasjonssystemet som fartøyet er utstyrt med og hvilke evner dette systemet har til å navigere og manøvrere i det aktuelle farvannet. Det kan også være aktuelt å ta inn i vurderingen om personell med farvannskompetanse for det aktuelle området vil være til stede på en landkontrollsentral, og om slikt personell vil ha mulighet til å øve innflytelse på, veilede eller gripe inn i skipets beslutningsprosesser når det gjelder navigering og manøvrering. I denne sammenheng vises det også til andre ledd bokstav d, hvor det presiseres at det kan stilles vilkår om farvannskompetanse. Øvrige momenter i vurderingen kan være knyttet til trafikken i området, den konkrete seilingsruten, farvannets beskaffenhet,

fartøyets IKT-sikkerhetssystemer for å forhindre uautorisert overtakelse av kontroll med seilassen og andre forhold som kan påvirke sikkerheten.

Det følger videre av *tredje ledd andre punktum* at risiko for tap av menneskeliv, skade på miljø og tap av verdier skal vektlegges. Kravet til vurdering i tredje ledd andre punktum har sammenheng med lovens formål om sikker bruk av farvann. Den grunnleggende forutsetningen for å gi tillatelse etter bestemmelsen må være at sikkerheten for det aktuelle fartøyet og for annen trafikk i farvannet er minst like høy som ved konvensjonelle, lospliktige seilaser. Det er ikke bare sikkerheten til fartøyet selv som er relevant. Også sikkerheten for andre som ferdes i farvannet er relevant i vurderingen.

Behovet for tillatelse vil også være et relevant moment i vurderingen; dersom det er praktisk gjennomførbart at los eller person med farledsbevis oppfyller losplikten på ordinær måte, vil dette tale imot at tillatelse etter bestemmelsen gis.

Det er søker som må dokumentere og synliggjøre at sikkerheten i farvannet vil være minst like høy som ved konvensjonelle, lospliktige seilaser. Dette innebærer at søker må dokumentere og synliggjøre at fartøyet kan navigere og manøvrere sikkert i området, og søker må sørge for at tilstrekkelig dokumentasjon foreligger til at myndigheten som behandler søknaden kan vurdere om og i hvilken grad autonom kystseilas vil innebære risiko for tap av menneskeliv, skade på miljø og tap av verdier.

Krav om tillatelse etter bestemmelsen gjelder uavhengig av om det er gitt tillatelse til seilas med fartøyet etter annen lovgivning, for eksempel etter sjøloven eller etter skipssikkerhetsloven. Det vil trolig være hensiktsmessig at fartøyets generelle utrustning og operasjon allerede er vurdert av Sjøfartsdirektoratet, ettersom det kan være behov for å se hen til denne vurderingen når fartøyets evne til å navigere og manøvrere sikkert i området skal vurderes. Det presiseres imidlertid at det skal gjøres en selvstendig vurdering av de momenter som fremgår av § 25 tredje ledd.

Fjerde ledd stiller krav om at reder skal iverksette alle tiltak som er nødvendige for å forebygge og hindre at seilassen forårsaker tap av menneskeliv, skade på miljø eller tap av verdier. Kravet innebærer at det vil være reders kontinuerlige ansvar å påse at nødvendige tiltak iverksettes for å unngå at den autonome seilassen medfører risiko for sikkerheten i farvannet. Kravet knytter seg til alle faser ved seilassen.

Femte ledd første punktum gir departementet hjemmel til å gi forskrift om tillatelse til autonom

kystseilas. Hvilke regler en slik forskrift kan inneholde fremgår av *andre punktum*. Etter første alternativ kan forskrift inneholde krav til søknaden. Dette kan for eksempel være krav til dokumentasjon som må medfølge søknad om tillatelse etter bestemmelsen. Etter andre alternativ kan forskrift inneholde bestemmelser om funksjoner som skal være ivaretatt for at fartøyet skal kunne navigere og manøvrere sikkert. Det vises i denne sammenheng til vilkår som nevnt i andre ledd bokstav b og tilhørende merknad. Forskriftshjemmelen vil i denne sammenheng typisk være aktuell dersom det viser seg at noen slike vilkår bør gjelde for alle som seiler autonomt med tillatelse etter § 25, og at det derfor vurderes som hensiktsmessig å regulere dette i forskrift. Etter tredje alternativ kan forskrift inneholde regler om begrensninger for autonom kystseilas. Slik forskrift har sammenheng med vilkår som nevnt i andre ledd bokstav c. Også her vil forskrift være aktuelt dersom det erfaringsvis viser seg å være hensiktsmessig å fastsette generelle begrensninger for autonom kystseilas i forskrift.

Til § 26 Organisering av lostjenesten

Bestemmelsen svarer til § 23 i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4.

Bestemmelsen viderefører i sin helhet losloven (2014) § 5. Det vises for øvrig til merknadene til § 5 i forarbeidene til losloven (2014), jf. Prop. 65 L (2013–2014) Lov om losordningen (losloven).

Til § 27 Mottaksplikt

Bestemmelsen svarer i stor utstrekning til § 23A i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4. Bestemmelsen tilsvarende det materielle innholdet i § 39 første ledd, andre ledd første punktum og tredje ledd i havne- og farvannsloven (2009) med unntak av at henvisningen til fiskerier næringen er tatt ut. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 9.3.4.

Bestemmelsen fastsetter at eiere og operatører av havner og havneterminaler i utgangspunktet har plikt til å motta de fartøy som ønsker å anløpe havnen. Formålet med bestemmelsen er å sikre en stabil, forutsigbar og ikke-diskriminerende tilgang til havneinfrastruktur for sjøtransporten, noe som vil bidra til å fremme sjøtransporten som transportform.

Dersom bestemmelser i eller i medhold av havne- og farvannsloven eller annet lovverk fastsetter at fartøy kan nektes å anløpe, vil disse

bestemmelsene gå foran § 27 som spesialregler, for eksempel regler om fremmede skips anløp til Norge. Videre, i den utstrekning det kan utledes et internasjonalt prinsipp om plikt til å tilby havn for fartøy i nød, så endres ikke dette prinsippets rekkevidde av § 27, jf. også § 2 om at folkeretten går foran dersom motstrid ikke tolkes bort.

Det følger av *første ledd første punktum* sammenholdt med *andre ledd første punktum* at det er havner som er åpne for alminnelig trafikk, som har mottakspunkt i medhold av bestemmelsen. Både offentlig eide og privateide havner omfattes. Når det gjelder begrepet «havn», vises det til merknadene til § 3 bokstav d. Begrepet «havneterminal» er ikke definert i loven. En havneterminal er en del av en havn.

Andre ledd første punktum fastsetter at det ikke er mottakspunkt i havner som ikke tilbyr anløp og tjenester til andre enn eierne av havnen. Formuleringen «ikke tilbyr anløp» tar sikte på å avgrense mottakspunkt til havner som er åpne for alminnelig trafikk. Havner som kun leilighetsvis tilbyr anløp og tjenester til andre enn eierne av havnen, vil ikke ha mottakspunkt i medhold av § 27. Eierbegrepet i andre ledd skal for øvrig praktiseres med en viss fleksibilitet, slik at det for eksempel ikke har betydning om eier har organisert sin virksomhet i forskjellige selskap, for eksempel slik at eiendom er plassert i ett selskap og fartøy i et annet. Slike havner vil være unntatt fra mottakspunkt, jf. § 27 andre ledd.

Pliktsubjektet for mottakspunkt er «eiere og operatører av havner og havneterminaler». En operatør vil være den som forestår driften av hele eller deler av havnen i tilfeller der eier ikke selv gjør dette.

Havnenes mottakspunkt, og den korresponderende anløpsretten for fartøy, innebærer at alle fartøy i lovlig ærend skal gis adgang til å anløpe havnen og tilbys de tjenester som havnen vanligvis tilbyr andre fartøy når det faktisk er ledig kapasitet. Fartøyene er i utgangspunktet likestilt når det gjelder anløpsretten, slik at det i mottakspunktet også ligger en forutsetning om likebehandling av fartøy.

Det er imidlertid ikke slik at all forskjellsbehandling vil være i strid med mottakspunktet. For eksempel kan fartøyenes størrelse, last eller spesielle innretninger tilsi ulik behandling. Havnene 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. Havnen har herunder adgang til å avgrense havnevirksomheten til spesielle segment av sjø-

transporten, slik at fartøy fra andre segmenter kan avvises selv om det i og for seg er ledig kai-kapasitet.

Om en forskjellsbehandling er lovlig, vil måtte vurderes opp mot hensynene bak mottakspunktet. Utover dette tar ikke bestemmelsen stilling til om det bør gjelde bestemte prinsipper for tildelingen av kaiplasser, hva som er lovlige mekanismer for prising av ulike kundesegmenter osv.

Forpliktelser for havner og operatører til saklig og ikke-diskriminerende praksis ved mottak av fartøy følger også av den ulovfestede forvaltningsrettslige myndighetsmisbrukslæren for så vidt gjelder offentlige havner, og konkurranseretten. Paragraf § 27 står imidlertid på egne ben. Bestemmelsen vil ha et annet og til dels videre anvendelsesområde enn konkurranseretten. Det er ikke et krav at beslutninger om anløp må ha konkurransebegrensende formål eller virkning for å være i strid med § 27. Videre retter bestemmelsen seg mot alle havner som tilbyr anløp i alminnelighet, ikke bare havner med markedsrett. På den annen side er det ikke slik at om en begrensning av anløp vurderes som tillatt etter § 27, så fritar dette havneiere og operatør fra et konkurranserettlig ansvar.

Det følger av *første ledd* at mottakspunktet gjelder «så langt kapasiteten i havnen tilsier det». Dette innebærer en grense for mottakspunktet som følge av havnens naturlige begrensninger og andre begrensninger, som maksimalbelastning på kaiplasser og lignende. Ingen kan gjøre krav på utdypninger, utbedringer eller andre investeringer for å kunne anløpe og benytte en havn eller havneterminal.

Første ledd er heller ikke ment å begrense eierens eller operatørens anledning til å fastsette hvilket omfang havnevirksomheten skal ha eller hvilke markedssegmenter virksomheten skal innrettes mot. Bestemmelsen er heller ikke til hinder for at havneiere nedjusterer omfanget av havnen eller havnevirksomheten, eller reserverer visse havneavsnitt for spesielle typer sjøtransport. Intensjonen med § 27 er å sikre at sjøtransporten gis tilgang til den havneinfrastrukturen som havneiere faktisk har gjort tilgjengelig for alminnelig trafikk, eventuelt den type trafikk som havnen har besluttet å ta imot ved vedkommende havneavsnitt.

Det følger av *første ledd* at havner ikke vil ha plikt til å motta fartøy dersom fartøyet vil være «til urimelig fortrenghet for eierens egen bruk av havnen eller andre som er sikret rett til å bruke havnen». Paragraf 27 er således ikke til hinder for at havnen inngår avtaler om utnyttelsen av havnen

gjennom for eksempel bruk av forhåndsreservasjoner og tildeling av fast kai plass for rutetrafikk. Tildelingen av tilgang må imidlertid praktiseres ikke-diskriminerende, og alle fartøy i lovlig ærend må få anløpe når det faktisk er ledig kapasitet.

Kriteriet «til urimelig fortrengsel» for behovene til eier eller andre som er sikret rett til bruk av havnen, angir en grense for hvor langt havner og operatører kan gå i å prioritere egne eller andres behov på bekostning av øvrige brukere. Kriteriet innebærer i prinsippet et inngrep i eierrådigheten og avtalefriheten. Der det kan påvises at et anløp er nektet, og eier ikke kan begrunne dette med alminnelige forretningsvilkår eller eiers eller andres rimelige behov, så er det nærliggende å anta at nektelsen er motivert av usaklige hensyn og således ulovlig. Den nærmere fastleggelsen av grensen må gjøres på grunnlag av den konkrete saken og formålet med mottaksplikten.

Etter *første ledd andre punktum* har ikke havneiere og operatører plikt til å motta et fartøy dersom dette kan innebære en «risiko for miljøet eller for sikkerheten i havnen». Paragraf 27 er ikke ment å gjøre inngrep i havnens muligheter basert på privat autonomi til å ivareta anlegg, materiell og personer som befinner seg i havnen og for øvrig å sikre at virksomheten kan utøves i samsvar med lov. Bestemmelsen er heller ikke ment å innsnevre den adgangen eier og operatør har til å begrense fartøys adgang til havn etter havne- og farvannsloven (2009) § 39 første ledd andre punktum. Se også pkt. 9.3.4.

Havnen gis handlingsrom til å beskytte seg mot forhold ved fartøyet som kan true «sikkerheten», både for liv, helse og materielle verdier. Begrepet «sikkerhet» dekker imidlertid ikke «økonomisk sikkerhet» i forretningsforhold. Mistanke om manglende betalingsevne eller betalingsvilje vil som utgangspunkt ikke begrunne avvisning i det enkelte tilfelle. En slik regel ville lett kunne uthule mottaksplikten. Det er imidlertid ikke noe i veien for at tjenestetilbydere i havnen for eksempel krever forhåndsbetaling for å unngå tap, så lenge en slik ordning praktiseres på en ikke-diskriminerende måte. Når det gjelder farvannsavgift, presiseres det at denne avgiften i prinsippet er havnevirkosomheten utedkommende. Manglende betaling håndteres av kommunen som myndighetsutøver. Kommunen kan ikke fremtvinge betaling av avgift gjennom å nekte fartøy anløp til kommunale havner.

Hensynet til «miljøet» kan for eksempel berettiget avvisning av fartøy hvor det er en aktuell og sannsynlig miljøtrussel mot havneanleggene eller havnevirkosomheten, herunder risiko for at havne-

eier kan bli holdt ansvarlig for forurensning. Dersom trusselen kan avhjelpest ved andre tiltak som står til disposisjon, for eksempel gjennom bruk av assisterende slepebåt, må slike tiltak tilbys før fartøyet eventuelt avvises.

Beslutninger om mottak av fartøy tas som et ledd i den ordinære eiendomsforvaltning og drift. For så vidt gjelder kommunale havner vil beslutningene dermed som den store hovedregel ikke være å anse som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Beslutningene kan bringes inn for de alminnelige domstolene. Dersom det utpekes en tilsynsmyndighet etter § 37, kan vedkommende myndighet føre tilsyn med at mottaksplikten overholdes. Ved brudd på mottaksplikten kan tilsynsmyndigheten iverksette forvaltningstiltak etter havne- og farvannsloven kapittel 7.

Tredje ledd gir departementet adgang til å fastsette nærmere regler om plikten til å motta fartøy etter første ledd. Dette kan være aktuelt dersom utviklingen viser at de unntaksreglene som er nevnt viser seg for lite fleksible.

Til § 28 Krav til drift av havn

Bestemmelsen svarer i hovedsak til § 24 i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4, men er noe utvidet for å gi hjemmel for å implementere havneforordningen. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 9.2.4.

Bestemmelsen regulerer krav som kan stilles til virksomheten i havner. Begrepsbruken i bestemmelsen samt overskriften avgrenser virkeområdet for bestemmelsen til «havn». Bestemmelsen omfatter i prinsippet alle områder som er å anse som «havn», jf. definisjonen av dette begrepet i § 3 bokstav d.

Første ledd første punktum gir departementet hjemmel til å fatte enkeltvedtak og gi forskrifter om forvaltning av havneinfrastruktur og havnetjenester. Etter *første ledd andre punktum* kan departementet gi forskrift om klagerett og klagebehandling jf. artikkel 16 i havneforordningen om etablering av en effektiv klagemekanisme. Første ledd gir blant annet, sammen med bestemmelsen om vederlag for havnetjenester og bruk av havneinfrastruktur i § 29, hjemler som er nødvendig for å implementere havneforordningen i norsk rett.

Pliktsubjektene i forskrifter etter første ledd vil typisk være eier av havn eller havneinfrastruktur og tilbydere av havnetjenester. Forskrifter kan gjelde generelt eller for grupper av havner eller visse kategorier av infrastruktur eller tjenester.

«Forvaltning» er et vidt begrep som blant annet omfatter organisering, styring og økono-

misk forvaltning knyttet til infrastruktur eller tjenester, herunder andres tilgang til infrastruktur og tjenester. Det er ikke en skarp grense mellom «forvaltning» og begrepet «drift», som nevnes i andre ledd. Det vil kunne forekomme at en aktivitet faller inn under begge begrepene.

Med «havnetjenester» siktes det til tjenester som retter seg mot fartøy, gods eller passasjerer i havnen. Havnetjenester kan for eksempel leveres i forbindelse med fortøyning, lasting, lossing og annen godshåndtering, bunkring, levering av avfall og lasterester og buksering.

«Havneinfrastruktur» er infrastruktur og anlegg som trengs i forbindelse med levering av havnetjenester, for eksempel kaier, kraner, landganger, passasjerterminal, infrastruktur for drivstoff og infrastruktur for innsamling av avfall og lasterester fra skip.

Andre ledd gir departementet en vid hjemmel til å stille krav til drift av havn for å ivareta miljø og sikkerhet. Bestemmelsen sikrer lovhjemmel i tilfeller hvor det er behov for krav utover det som følger av generelle lovbestemte krav til sikkerhet og miljø.

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.

Med «sikkerhet» menes fysisk sikkerhet for personer, materiell og miljø, samt digital sikkerhet. «Miljø» skal tolkes vidt, jf. lovforslaget § 1 med merknad, og omfatter blant annet ivaretagelse av naturmangfold, vern mot forurensning av sjø, støy, mål om å redusere klimagassutslipp, bærekraftig bruk og hensyn til luftkvalitet.

Uttrykket «drift av havn» omfatter blant annet operatørvirksomhet og tjenesteyting overfor fartøyer, gods eller passasjerer til og fra havnen, samt alminnelig drift, vedlikehold, utbedring utbygging og utvikling av havnen.

Kravene som kan stilles, kan gjelde alle sider av driften, herunder havneanleggenes utforming, utstyr, havneoperasjoner, håndtering av farlige stoffer, digitale systemer, slepebåterberedskap og andre beredskapstiltak, kvalifikasjoner til personell, håndtering av passasjerer og andre som befinner seg i havneområdet, dokumentasjonskrav, rutiner, informasjon til fartøy om for eksempel dybder, strøm- og vindforhold, overordnet koordinering av sikkerhet og miljø i havnen, og lignende. Miljøkrav kan benyttes som virkemiddel blant annet for å redusere skadelige utslipp til luft

fra sjøtransporten. Slike virkemidler kan for eksempel være krav om at havner skal tilby landstrøm og lading av batterier eller nærmere bestemmelser om infrastruktur for alternative drivstoff.

Kravene som stilles i medhold av bestemmelsen må balanseres mot de byrder de påfører aktørene.

Til § 29 Vederlag for havnetjenester og bruk av havneinfrastruktur

Bestemmelsen svarer til § 25 i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 9.7.4.

I *første ledd* bestemmes at den som tilbyr havnetjenester og bruk av havneinfrastruktur skal publisere en oversikt over priser og andre forretningsvilkår. Hovedformålet med bestemmelsen er å ivareta transparens og oversiktighet i markedet, noe som også tilrettelegger for konkurranse og kontroll.

Publiseringsplikten 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 gjeldende generelle forretningsvilkår. Det naturlige vil være å publisere opplysningene på egen internettside.

I henhold til *andre ledd* kan departementet gi forskrift om fastsettelse av vederlag for havnetjenester og bruk av havneinfrastruktur, herunder om klagerett og klagebehandling.

Leddene gir hjemmel for gjennomføring i norsk rett av bestemmelsene om havneinfrastrukturvederlag og havnetjenesteverderlag i forordning (EU) 2017/352 (havneforordningen) samt eventuelle ytterligere initiativer fra EU vedrørende prising i havner. Forordningen krever blant annet at differensiering av havneinfrastrukturvederlag skal skje etter gjennomnsiktige, objektive og ikke-diskriminerende kriterier. Forordningen inneholder videre krav om at brukerne skal gis informasjon om vederlagenes art og nivå, samt om behandling av klage på brudd på bestemmelsene om vederlag. Medlemsstatene kan velge å innføre forordningens bestemmelser bare for de såkalte TEN-T-havnene eller også for flere kategorier av havner.

Andre ledd gir dessuten hjemmel for departementet til å gi forskrift om fastsettelse av vederlag

på generell basis. Utgangspunktet vil fortsatt være at prisfastsettelsen i havnene underlegges de samme rettsregler og kontroll som annen prising i næringslivet. Forskriftshjemmelen i andre ledd vil for eksempel kunne brukes dersom departementet finner det nødvendig i tilfeller der aktører har en så dominerende eller monopollignende stilling at prisene ikke fastsettes etter reelle forhandlinger.

Bruken av forskriftshjemmelen er ikke bundet opp til de tersklene for inngrep som følger av for eksempel konkurranselovlovgivningen. Departementet tar selv stilling til hvilke reguleringer som eventuelt er hensiktsmessige ut fra friere, skjønnsmessige vurderinger. Forskrifter kan for eksempel gjøres gjeldende for kategorier av havner eller tjenestetilbydere der departementet på generell basis finner at prisfastsettelsen bør reguleres.

Det vil være lite aktuelt å fastsette maksimumspriser i form av konkrete beløp. Regulering av prinsipper for prisfastsettelsen er mer nærliggende, herunder prinsipper om at prisene ikke skal være høyere enn nødvendig for å dekke drift, vedlikehold og investeringer samt fortjeneste.

Det følger av *andre ledd siste punktum* at forskrifter om prisfastsettelsen også kan inkludere bestemmelser om klagerett og klagebehandling.

Til § 30 Sikring av havner og havneanlegg

Bestemmelsen svarer til § 26 i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 9.4.4.

Bestemmelsen er i stor grad en videreføring av gjeldende lov § 43 i havne- og farvannsloven (2009), men ordlyden er endret ved at ordet «forsettlig» er tatt ut av bestemmelsen for å harmonere ordlyden med tilsvarende bestemmelse i skipssikkerhetsloven (2007). *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 lovforslagets § 3 foreslås en definisjon av havn, men begrepet «havn» i § 30 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 hvilke havner og havneanlegg 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 uttømmende eller utvidet politiattest 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 gjennom søkning av gods og bagasje. De nærmere reglene for krav til politiattest, vil måtte fastsettes i forskrift. Krav om politiattest vil ikke ha tilbakevirkende kraft, og kravet vil kun gjelde for personer som ansettes etter at forskriften trer i kraft.

Til § 31 Beredskap i havner og havneanlegg

Bestemmelsen svarer med enkelte endringer til § 27 i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4. Havne- og farvannsloven (2009) har ikke en tilsvarende bestemmelse. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 9.5.4.

Første ledd fastsetter en generell bistandsplikt til Forsvaret for eiere og operatører av alle havner og havneanlegg ved kriser og i krig. Med krise siktes det til sikkerhetspolitisk krise som utfordrer statens territoriale 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 havneanlegg. 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 vei-transport/jernbanetransport og lagring av materiell.

I *andre ledd* settes det ytterligere krav til eier og operatører av havner og havneanlegg som er av særlig forsvarsmessig betydning. Disse har krav på seg til å gjøre forberedende tiltak og utarbeide og øve på beredskapsplaner for kriser og krig. Hvilke havner som er av særlig forsvarsmessig betydning følger ikke direkte av loven, men må fastsettes av departementet enten ved enkeltvedtak eller forskrift etter tredje ledd. Departementet gis også hjemmel til å fastsette de nærmere kravene til forberedende tiltak, hvordan beredskapsplaner skal utarbeides, hvordan og hvor ofte det skal øves og hvilke krav det settes til ajourhold av beredskapsplaner. Pålegg om forbedrende tiltak må være formålstjenlige og forholdsmessige. 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 havneanlegg som er av særlig forsvarsmessig betydning. En slik avgjørelse vil treffes i tett samarbeid med Forsvaret, da den forutsetter militærfaglige vurderinger, og utformes enten som et enkeltvedtak eller som forskrift. Begrepet «særlig» vil sette en viss skranke for hvor mange havner som utpekes. Det vil imidlertid være tale om havner og anlegg langs hele kysten som etter militærfaglige vurderinger planlegges benyttet til støtte for militære operasjoner. Også havner og anlegg som etter Forsvarets planverket har status som sekundære havner eller anlegg, vil kunne være av særlig forsvarsmessig betydning, da disse skal kunne fylle rollen dersom primærhavnen er ødelagt eller utilgjengelig.

Til § 32 Forvaltning av kapital i kommunalt eide havner

Bestemmelsen er utfomet med utgangspunkt i § 29 i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 9.6.4.

Formålet med bestemmelsen er å legge til rette for at den kommunale havnevirksomheten har forsvarlig egenkapital slik at den kan ivareta sin posisjon som tilbyder av viktig infrastruktur for sjøtransporten, samtidig som det åpnes for at det kan deles ut verdier fra virksomheten.

Første ledd første punktum definerer kommunalt eide havner som havner som en kommune,

eller flere kommuner sammen, gjennom eierskap eller på annen måte har bestemmende innflytelse over. Definisjonen gjelder uavhengig av organisasjonsform, og omfatter innflytelse både gjennom direkte og indirekte eierskap. Dette betyr at også de havner som i dag ikke er omfattet av dagens regulering av havnekapital vil kunne omfattes av bestemmelsen. Det legges imidlertid opp til at kommunale havner som ved opphevelsen av havne- og farvannsloven (2009) ikke har havnekapital etter nevnte lov, ikke vil bli omfattet av bestemmelsen før Kongen bestemmer, og tidligst fem år etter ikrafttreddelsen.

For havnevirksomhet organisert som del av kommunens virksomhet, som kommunalt foretak, interkommunalt samarbeid etter kommuneloven (2018), eller interkommunalt selskap etter lov om interkommunale selskaper (1999), byr definisjonen av kommunalt eid havn 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» menes 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.

Første ledd andre punktum definerer 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. Havner som ikke tilbyr anløp og tjenester til andre enn eierne av havnen faller utenfor definisjonen.

«Drift av havn» innebærer i første rekke operatørvirksomhet og tjenesteyting rettet mot fartøy, samt gods- og passasjerhåndtering til og fra havnen. Videre vil vedlikehold og investeringer inngå i driftsbegrepet. Driften vil også kunne omfatte ren eiendomsforvaltning, uavhengig av hvem som er eier av underliggende arealer og annen infra-

struktur. 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.

Andre ledd første punktum slår fast at inntekter og kapital i havnevirksomheten skal holdes regnskapsmessig atskilt fra kommunens øvrige midler. Dette vil gjelde uansett hvilken organisasjonsform som er valgt for virksomheten. Dette er en videreføring av krav til regnskapsmessig skille mellom havnevirksomhet og annen kommunal virksomhet, og svarer til havne- og farvannsloven (2009) § 47. Verdier som tilhører havnekapitalen etter havne- og farvannsloven (2009) § 47 vil fortsatt tilhøre havnevirksomheten etter loven her.

Det følger av *andre ledd andre punktum* at havnevirksomhet som ikke er omfattet av regnskapsloven § 1-2 eller av særlige regnskapsregler fastsatt i eller i medhold av kommuneloven eller annen lovgivning, skal utarbeide årsregnskap og årsberetning etter reglene i regnskapsloven. Dette samsvarer med havne- og farvannsloven (2009) § 47.

Uansett organisasjonsform er det revisjonsplikt for den kommunale havnevirksomheten. Krav til revisjon i kommuner og kommunale selskaper fremgår av kommuneloven (2018) kapittel 24 og lov om interkommunale selskaper (1999) § 28. For aksjeselskaper følger revisjonsplikten av revisorloven (1999) § 2-1. Revisjonen vil bidra til kontroll med at kommunen overholder plikten til å holde inntekter og kapital 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 kan verdier bare deles ut av virksomheten dersom bestemte vilkår er oppfylt. Disse vilkårene vil gjelde uavhengig av om virksomheten er organisert som del av kommunen, kommunalt foretak, aksjeselskap eller interkommunalt selskap. Hensikten er å bidra til forsvarlig økonomi til å ivareta behovet for forsvarlig drift av havnevirksomheten. Det vil være i strid med lovens formål å dele ut verdier 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 (1999) § 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 verdier fra virksomheten dersom gjenværende egenkapital er forsvarlig. Dette betyr at det bare kan deles ut verdier dersom gjenværende egenkapital er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av havnevirksomheten.

Bestemmelsen innebærer at det skal foretas en særskilt vurdering av om virksomhetens gjeld vil kunne overstige verdien av virksomhetens eiendeler. I vurderingen må den virkelige verdien av gjeld, krav mot virksomheten og eiendeler legges til grunn, og det må ses hen til virksomhetens situasjon og risikoprofil. Hensikten er å bidra til sunn forretningsmessig drift og forsvarlig økonomisk styring av havnevirksomheten. Dersom skillet mellom havnevirksomhetens økonomi og kommunens økonomi her skal være reelt, må havnen kunne dekke sine forpliktelser til kreditor. Kommunen skal derfor ikke gjennom utbytte sette havnen i en posisjon der det økonomiske skillet ikke lenger er reelt.

At gjenværende egenkapital skal være forsvarlig innebærer videre at det bare kan foretas utdeling fra virksomheten dersom det etter uttaket er tilstrekkelig kapital til forsvarlig drift, herunder nødvendig vedlikehold og oppfyllelse av miljømessige og sikkerhetsmessige krav. Lovens formål vil være retningsgivende som en overordnet ramme for hva som kan anses som forsvarlig drift. Bestemmelsen innebærer ikke en regulering av investeringsnivået i den enkelte havn. Dette må avgjøres av eierne i tråd med deres strategi for virksomheten.

I *tredje ledd andre punktum* presiseres at all overføring av verdier som direkte eller indirekte kommer eieren til gode, regnes som utdeling.

Begrepet «verdier» omfatter alle typer økonomiske verdier, herunder penger, fast eiendom, løsøre, tjenesteytelser og subsidiert leie.

Begrepet «direkte eller indirekte» tilsvarer begrepet i aksjeloven § 3-6 (2), og vil ha samme betydning. Dette innebærer at verdioverføringen kommer eier direkte til gode, dersom kommunen selv er den som mottar verdioverføring fra havnevirksomheten. Eksempler på denne overførings-situasjonen er at havnevirksomheten 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 havnevirksomheten. Et eksempel kan være at havnevirksomheten betaler en utgift som påhviler eierkommunen, direkte til eiers kreditor.

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 havnevirksomhetens 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 om gjenværende egenkapital er forsvarlig, før det eventuelt gis innstilling til eierorganet om utdeling.

Femte ledd slår fast at reglene om utdeling og plikten til å holde kapitalen regnskapsmessig adskilt 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. Dersom kommunen legger ned virksomheten i én havn for å reinvestere i en annen havn eller interkommunalt samarbeid, foreligger ikke nedleggelse av havnevirksomheten, og § 32 vil gjelde fullt ut. I den grad det skjer en overdragelse eller omorganisering i forbindelse med nedleggelsen, gjelder også sjettede ledd.

Ifølge *sjettede ledd* skal overdragelse eller omorganisering som innebærer at det ikke lenger er kommunalt bestemmende innflytelse over en havn, slik at § 32 i utgangspunktet ikke lenger vil gjelde for havnen, meldes departementet. Departementet kan bestemme at § 32 andre til fjerde ledd likevel skal gjelde for havnen, selv om den ikke lenger er å anse som en «kommunal havn». Dette for å sikre at viktige kommunale havner fortsatt underlegges bestemmelsene om forvaltning av kapital dersom dette vurderes som nødvendig.

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. Disposisjoner som er gjort i strid med § 32 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 tilsvarende som for utdeling av verdier i strid med bestemmelsen. Kommunen(e) kan dermed ikke frita virksomheten fra reglene i § 32 gjennom salg eller omorganisering, uten at saken er meldt til og behandlet av departementet. For den private part som overtar kontrollen, vil dermed § 32 være et hefte som følger virksomheten inntil overdragelsen/omorganiseringen er behandlet av departementet.

Paragraf 32 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 (2018) kapittel 30, 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 gjenværende egenkapital er forsvarlig 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 30. Se for øvrig kapittel 10.6 og merknadene til § 37.

Til § 33 Saksbehandlingsgebyr

Bestemmelsen svarer til § 30 i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4, med én teknisk endring. Bestemmelsen viderefører med enkelte endringer § 6 i havne- og farvannsloven (2009). Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 10.1.4. Saksbehandlingsgebyr er aktuelt for tillatelser etter kapittel 2. Skyldig gebyr vil være tvangsgrunnlag for utlegg, jf. § 41 første ledd.

Til § 34 Sikkerhetsavgift

Bestemmelsen svarer til § 31 i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4. Bestemmelsen viderefører i det vesentlige § 24 første ledd i havne- og farvannsloven (2009). Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 8.12.2.

Ordlyden er tydeliggjort for å presisere hva slags tjenester og i hvilket område det kan kreves betaling for. I gjeldende lovs § 24 første ledd er betalingsplikten knyttet til ordlyden «bruk av farled med trafikkovervåking mv.» Sjøtrafikksentralenes myndighetsområder for overvåking, veiledning og organisering av trafikken er imidlertid ikke avgrenset til bestemte «farleder», men omfatter definerte «farvann». Videre er det presisert at området det kan kreves betaling for er overvåket av en sjøtrafikksentral.

Gjeldende lov omtaler betalingsplikten som gebyr. På bakgrunn av Finansdepartementets rundskriv R-112/2006, omdefinerte daværende Fiskeri- og kystdepartement sikkerhetsgebyret til sektoravgift. Sikkerhetsavgiften har en utforming og et innslag av kryssubsidiering, slik at det ikke

anses som gebyr etter rundskrivet. Begrepsbruken endres i tråd med nevnte omdefinering i regi av daværende Fiskeri- og kystdepartement.

Til § 35 Losavgifter

Bestemmelsen svarer til § 32 i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 8.12.4.

Første ledd viderefører i det vesentlige § 13 første ledd i losloven (2014).

Andre ledd bokstav c utvider hjemmelen i losloven (2014) § 13 annet ledd til at departementet kan gi forskrift om at den som søker om tillatelse til autonom kystseilas skal betale avgift.

Andre ledd bokstav d tydeliggjør at det kan gis bestemmelser om rabattordninger i losavgiftene, som eksempelvis gjeldende rabattordninger for fartøy med lavere bruttotonnasje og fartøy med høy score på miljøindeksen ESI (Environmental Ship Index).

Til § 36 Farvannsavgift

Bestemmelsen svarer i en viss utstrekning til § 32A i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4, men er gitt en noe annen utforming. Bestemmelsen viderefører i stor grad havne- og farvannsloven (2009) § 25 om anløpsavgift. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 8.12.3.

Paragraf 36 gir kommunene hjemmel til å finansiere hele eller deler av de kostnader som de har som følge av ansvaret for fremkommelighet i eget sjøområde, jf. § 6. Også kostnader forbundet med myndighetsutøvelse etter havne- og farvannsloven med forskrifter, og farvannsskilt og navigasjonsinnretninger kan finansieres med farvannsavgift.

Av første ledd første punktum fremgår det at kommunen kan velge å innføre farvannsavgift, og at dette i så fall må gjøres ved forskrift. Avgiften betales «for fartøy», det vil si av fartøyets eier, reder eller agent. Avgiftsplikten utløses ved anløp til både private og offentlige havner. Med «innretninger for drift av akvakulturanlegg» menes for eksempel fôrflåter eller tilsvarende. Merder omfattes ikke av formuleringen «innretninger for drift av akvakulturanlegg». Dette betyr at anløp til merder, for eksempel med brønnbåt eller fartøy for bruk til avlusning, ikke utløser farvannsavgift. Dette er en videreføring av gjeldende rett.

Begrepene «fartøy» og «havn» er definert i § 3. Ytterligere bestemmelser om plikten til å betale

avgift kan gis i forskrift, for eksempel hvis det er behov for at departementet definere nærmere hva som ligger i begrepet «anløp», se *tredje ledd*. Fartøy som ikke anløper havn eller innretninger for drift av akvakulturanlegg, er ikke avgiftspliktige. Det er således ikke anledning til for eksempel å avgiftsbelegge oppankring ute i farvannet.

Farvannsavgift skal betales «for fartøy». Sett i sammenheng med § 40 vil eier, reder og agent kunne holdes ansvarlig for farvannsavgiften.

Av *første ledd siste punktum* fremgår det at kommunen i forskrift kan fastsette rabattordninger. Det er en forutsetning at slike rabatter fastsettes på et ikke-diskriminerende grunnlag, og i tråd med EU/EØS-retten. Hjemmelen åpner bl.a. for å fastsette sesong- eller årsavgift. Det kan også fastsettes rabattordninger ut fra miljøkriterier.

Andre ledd angir uttømmende hvilke kostnader kommunen kan dekke gjennom farvannsavgiften. En generell forutsetning er at avgiftsfinansiering i det konkrete tilfellet ikke er i strid med konkurranse- eller statsstøtteregelverket.

Alle kostnadene forbundet med oppgavene i bokstavene a til c kan dekkes ved farvannsavgiften, herunder relevante felleskostnader.

Bokstav b gjelder kostnader kommunene har til utøvelse av offentlig myndighet med hjemmel i denne loven med forskrifter. Med «utøvelse av offentlig myndighet» menes det å treffe enkeltvedtak og gi forskrifter, samt nødvendig oppfølging og håndhevelse av slike vedtak.

Kostnader som kommunen har anledning til å dekke inn gjennom saksbehandlingsgebyr, jf. § 33, kan ikke finansieres med farvannsavgift. Dette betyr at kostnader som påløper ved saksbehandling knyttet til å etablere tiltak etter § 14, ikke kan finansieres med farvannsavgift.

Bokstav c gjelder kostnader til farvannsskilt og navigasjonsinnretninger som kommunen eier. For eksempel kan kostnader til skilting av fartsgrenser dekkes gjennom farvannsavgiften. Videre kan kostnader til vedlikehold av navigasjonsinnretninger som kommunen eier dekkes gjennom farvannsavgiften.

Ordet «bare» i andre ledd innebærer at avgiften ikke skal overskride selvkost. Ved tilordning av slike kostnader bør Kommunal- og moderniseringsdepartementets til enhver tid gjeldende retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester følges. Kommunens fastsettelse av selvkost må for øvrig være i samsvar med § 15-1 i kommuneloven (2018) og eventuelle forskrifter som gis i medhold av denne bestemmelsen. Ved motstrid mellom kommuneloven og havne- og farvannsloven går sistnevnte foran.

Videre følger det av andre ledd at avgiften ikke kan kreves til å dekke kostnader som refunderes av andre. Kostnader til fjerning av vrak med hjemmel i § 18, som ikke refunderes av den ansvarlige, kan finansieres gjennom farvannsavgift, så lenge vrakfjerningen faller inn under det lovpålagte ansvaret etter § 6.

Etter *tredje ledd* kan departementet gi forskrift om kommunens administrasjon av farvannsavgiften, og kan også oppstille andre rammer for det nærmere innholdet i forskrifter som gis i medhold av første ledd. Departementet må vurdere behovet for ensartethet i kommuner, for eksempel med hensyn til hvem som skal betale avgiften, etter hvilket system og eventuelle fritaksordninger. Tredje ledd gir adgang for departementet til å unnta fartøy fra avgiftsplikt, differensiere avgiften mellom forskjellige grupper av fartøy og gi nærmere bestemmelser om innkreving av avgiften. Departementet kan for eksempel innføre plikt for fartøyene til å gi kommunen de opplysningene som trengs for å beregne og fakturere avgiften. Eventuell differensiering av avgift må være i samsvar med eventuelle bestemmelser gitt i medhold av havne- og farvannsloven, samt konkurranselov- og givningen. Videre følger det av myndighetsmisbrukslæren at avgiftsfastsettelsen ikke kan være basert på utenforliggende hensyn eller innebære usaklig forskjellsbehandling. Det vil klart være saklig å differensiere avgiften ut fra fartøyenes nytte av den kommunale farvannsforvaltningen. Også innkrevingspraktiske hensyn vil være saklige, samt det å gi rabatt ut fra samlet avgiftsbelastning for enkeltfartøy, for eksempel i form av sesongavgift eller årsavgift. Differensiering på bakgrunn av fartøystørrelse har lang tradisjon på området, og kan videreføres også i henhold til bestemmelsen. For stimulere til klima- og miljøvennlig ferdsel, jf. lovens formålsbestemmelse, mener departementet at det også bør anses for saklig å differensiere avgiften ut fra miljøkriterier. Dette er i samsvar med dagens forvaltningspraksis. Forskrifter etter tredje ledd kan også omhandle hvordan avgiftsberegning og –innkreving kan innrettes i kommuner som samarbeider om de kommunale oppgavene etter havne- og farvannsloven.

Etter *fjerde ledd* kan departementet gi forskrift om at eiere eller operatører av havner eller havneterminaler som er organisert som eget rettssubjekt, skal kreve inn farvannsavgift på vegne av kommunen mot dekning av kostnadene ved innkrevingen. Det kan blant annet fastsettes at de samarbeidende kommunene kan operere med felles avgiftsregnskap og avgiftssatser.

Til § 37 Tilsyn

Bestemmelsen svarer til § 33 i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 10.5.4.

Bestemmelsen viderefører i stor grad § 52 i havne- og farvannslov (2009) og losloven (2014) § 15. Bestemmelsen gir hjemmel for myndighetene til å føre tilsyn med aktørplikter og kommuneplikter som fremgår av loven.

Første ledd tilsvarende 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 regulerer tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter etter §§ 6 og 32. Dette er plikter som påhviler kommunen i egenkap av at de er kommuner (genuine kommuneplikter), jf. kommuneloven (2018) kapittel 30. Tilsynet skal skje i henhold til kommuneloven kapittel 30. Reglene i kommuneloven kapittel 30 legger i utgangspunktet tilsynsmyndigheten til fylkesmannen der særloven ikke utpeker annen myndighet, jf. kommuneloven § 30-2. Departementet kan, som følge av første ledd, utpeke annen tilsynsmyndighet. I bestemmelsen her er tilsynsmyndigheten lagt til departementet.

Tilsyn med kommuneplikter er, ifølge kommuneloven § 30-2, 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 skjønns med hensyn til tema for tilsynet, hvilken kommune det skal føres tilsyn med, og når det skal gjennomføres tilsyn. Henvisningen til kommunelovens kapittel 30 er tatt inn for å understreke at kommunelovens regler gjelder for alt statlig tilsyn med kommunesektoren.

Dersom det med hjemmel i lovutkastet § 32 siste ledd bestemmes at kravene i § 32 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 da være første ledd i bestemmelsen her.

Bestemmelsene om tilsyn forutsetter at tilsynsmyndigheten har 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 tiltaks-

haver 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.

Tilsynsmyndigheten vil for øvrig 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. Dersom tilsynsmyndigheten finner at en kommune ikke har overholdt sine kommuneplikter etter loven, kan tilsynsmyndigheten gi pålegg om retting, jf. kommuneloven § 30-4, jf. henvisningen til kommuneloven kapittel 30 i § 37 siste ledd andre punktum.

Til § 38 Gjennomføring av tilsyn

Bestemmelsen svarer til § 34 i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4 med enkelte endringer. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 10.5.4, og svarer i hovedsak til havne- og farvannsloven (2009) § 53 og losloven (2014) § 15 andre og tredje ledd og § 16.

For å sikre en effektiv adgang til å foreta tilsyn etter § 37, gir *første ledd* tilsynsmyndigheten rett til uhindret adgang til havner, fartøy, tiltak, innretninger og steder der autonom kystseilas styres eller overvåkes fra. 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 losloven (2014), jf. Prop. 65 L (2013–2014) Lov om losordningen (losloven).

Til § 39 Opplysnings- og meldeplikt

Bestemmelsen svarer til § 35 i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4, men med en endring i overskriften. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 10.3.4.

Første ledd viderefører i det vesentlige § 5 første punktum i havne- og farvannsloven (2009). 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 utarbeiding av Nasjonal transportplan. Mye av arbeidet med å skaffe opplysninger til bruk i statistikk utføres i dag av kommunene. Bestemmelsen gir hjemmel for å videreføre denne ordningen ved at kommunen kan pålegges å innhente opplysninger fra transportaktører i kommunen. Aktørene på sin side, vil da være forpliktet til å avgi informasjon til kommunen.

Andre ledd gir hjemmel for å pålegge meldepikt, og bestemmelsen viderefører i hovedsak gjeldende lov § 22 første punktum. Til forskjell fra gjeldende bestemmelse, refereres det her til lovens formål, som vil sette grensene for hva det kan kreves melding om. Dette leddet har også en bestemmelse om at det kan kreves meldinger for å ivareta oppgaver knyttet til Forsvarets suverenitetshevdelse eller myndighetsutøvelse. Denne bestemmelsen er ny, og er ment å bidra til å ivareta lovens formål knyttet til nasjonale forsvars- og beredskapsinteresser.

Til § 40 Sikring av krav

Bestemmelsen svarer til § 36 i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4, men med en presiserende henvisning til hvilke avgifter som omfattes av bestemmelsen. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 10.4.4. Bestemmelsen viderefører i det vesentlige § 24 andre ledd jf. 23 tredje ledd i havne- og farvannsloven (2009) 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.

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 for 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 fore-

ligger 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 inkludert krav på forsinkelsesrenter som stammer fra ubetalte avgiftskrav. 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 § 41 Inndrivelse av gebyr og avgift

Bestemmelsen svarer til § 37 i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4, men er utvidet ved at det er kommet til et fjerde ledd. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 10.4.4. Bestemmelsen viderefører i en viss utstrekning havne- og farvannsloven (2009) § 55 og losloven (2014) § 14.

Første ledd slår fast at skyldig saksbehandlingsgebyr etter § 33, sikkerhetsavgift etter § 34 og losavgifter etter § 35 og farvannsavgift etter § 36, 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 § 34, losavgift etter § 35 og farvannsavgift etter § 36 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.

Fjerde ledd er en videreføring av losloven (2014) § 14 sjette ledd bokstav a, men får nå virkning også for de andre avgiftskrav etter loven.

Til § 42 Pålegg om retting og stansing

Bestemmelsen svarer materielt til § 38 i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 10.6.4. Bestemmelsen viderefører havne- og farvannsloven (2009) § 57.

Når det gjelder *andre ledd* er formuleringen «be» om bistand endret til at myndigheten etter loven kan «kreve» bistand. Endringene er gjort for å tydeliggjøre politiets plikt til å bistå. Bestemmelsen viderefører også innholdsmessig hjemmelen til å beordre fartøy stanset og anviser oppankring eller anløp etter losloven (2014) § 19 om tvangsmidler.

For øvrig vises det til merknadene til havne- og farvannsloven § 57 i Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) Om lov om havner og farvann s. 189 flg. og merknadene til losloven § 19 i Prop. 65 L (2013–2014) Lov om losordningen (losloven).

Til § 43 Forelegg om plikt til å etterkomme pålegg eller forbud

Bestemmelsen svarer til § 39 i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 10.6.4. Bestemmelsen viderefører i sin helhet havne- og farvannsloven (2009) § 58. For øvrig vises det til merknadene til havne- og farvannsloven (2009) § 58 i Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) Om lov om havner og farvann s. 190.

Til § 44 Tvangsfullbyrdelse

Bestemmelsen svarer til § 40 i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 10.6.4. Bestemmelsen viderefører havne- og farvannsloven (2009) § 59, men det er gjort noen språklige endringer når det gjelder kostnadsansvaret forbundet med å utføre pålegget. For øvrig vises det til merknadene til havne- og farvannsloven (2009) § 59 i Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) Om lov om havner og farvann s. 190.

Til § 45 Tvangsmulkt

Bestemmelsen svarer til § 41 i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 10.6.4. Bestemmelsen tilsvarende 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 innføres 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 solidariskyd 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 bokstav 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 kap. X lovforslagets regler om tvangsmulkt.

Til § 46 Endring og tilbakekall av tillatelse

Bestemmelsen svarer til § 42 i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 10.6.4. Bestemmelsen viderefører havne- og farvannsloven (2009) § 61. Ettersom bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett, vises det også til forarbeidene til havne- og farvannsloven (2009), Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) s. 137–138.

Til § 47 Tap av retten til farledsbevis

Bestemmelsen svarer til § 43 i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 8.11.4 Bestemmelsen viderefører i sin helhet losloven (2014) § 17, men det er gjort noen språklige endringer og forenklinger i første ledd bokstav c. Endringene har ikke materiell betydning. Det vises for øvrig til merknadene til § 17 i forarbeidene til losloven (2014), jf. Prop. 65 L (2013–2014) Lov om losordningen (losloven).

Til § 48 Endring og tilbakekall av tillatelse til autonom kystseilas

Bestemmelsen svarer til § 17A i Samferdselsdepartementets forslag til endringer i losloven for å legge til rette for autonom kystseilas, jf. høringsnotat 30. april 2018. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 8.11.4. Bestemmelsen er ny og regulerer myndighetenes adgang til å omgjøre tillatelse til autonom kystseilas, uten at det foreligger en klage. Bestemmelsen kommer i tillegg til de alminnelige reglene om omgjøring i forvaltningsloven og ulovfestet rett.

Tilbakekall av tillatelse kan være et svært inn- gripende tiltak som må brukes med varsomhet. Derfor bør myndighetene som utgangspunkt først vurdere om vilkår kan endres eller om nye vilkår kan stilles, før tilbakekall vurderes. Adgangen til å «sette nye vilkår» innebærer i realiteten en mulighet for å endre innholdet i vedtaket slik at sikkerheten og fremkommeligheten ivaretas.

Etter *første ledd bokstav a* kan myndigheten etter loven omgjøre når det «viser seg at sikkerheten eller fremkommeligheten blir vesentlig dårligere». Endringsbehovet kan skyldes nye omstendigheter eller nye vurderinger av forhold som var kjent også på vedtakstidspunktet, jf. «enn det som var ventet». At sikkerheten eller fremkommeligheten har blitt «vesentlig dårligere» forutsetter kunnskap om konkrete og sannsynlige virkninger av alvorlig karakter, men det kan natur-

ligvis ikke kreves at risikoen har materialisert seg. Omgjøringsadgangen etter bokstav a kan også være aktuell fordi det på vedtakelsestidspunktet ikke forelå erfaringsbasert kunnskap om autonom kystseilas.

Bokstav b gir myndighetene kompetanse til å endre og trekke tilbake en tillatelse dersom forutsetningene for tillatelsen ikke lenger er til stede. Dette kan for eksempel være dersom risikobildet i det aktuelle området har endret seg betydelig siden vedtakstidspunktet, eller dersom fartøyet overdras til en eier eller reder som vedtaksmyndigheten ikke anser som egnet til å inneha tillatelsen.

En tillatelse eller vilkår i tillatelse kan etter *bokstav c* endres eller trekkes tilbake dersom det har funnet sted brudd på vilkår for tillatelsen eller dersom det har funnet sted overtredelse av bestemmelser i lov, forskrift eller enkeltvedtak som gjelder sikkerheten til sjøs. Dette gir myndighetene kompetanse til å endre og trekke tilbake en tillatelse for eksempel ved alvorlige brudd på sjøveisreglene.

Det presiseres at omgjøring etter § 48 er et forvaltningsiltak, og skal ikke ha et pønalt formål. Avgjørende for om det er adgang til å omgjøre etter § 48 vil være en vurdering av innehavers fremtidige skikkethet til å forestå autonom kystseilas på en sikker måte.

Andre ledd åpner for at endring eller tilbakekall etter første ledd kan gjøres tidsbegrenset, og eventuelt betinget av at bestemte forhold utbedres eller endres.

Tredje ledd pålegger en avveining av de kryssende hensyn når ett av alternativene i første ledd bokstav a, b eller c er oppfylt. Denne avveiningen skal gjennomføres både som et ledd i vurderingen av om det overhodet skal omgjøres, og i så fall ved valget mellom tilbakekall eller annen omgjøring, og eventuelt i spørsmålet om hvilke vilkår innehaver av tillatelsen må finne seg i.

Det skal tas hensyn til det økonomiske tap og de ulemper som det må påregnes at en endring eller et tilbakekall vil påføre innehaveren av tillatelsen, og de fordeler og ulemper som endringen eller tilbakekallet for øvrig vil medføre. Det gis med dette anvisning på en ganske bred forholdsmessighetsvurdering, hvor også hensynet til tredjemenn eller mer generelle samfunnshensyn kan trekkes inn, ettersom det skal vektlegges hvilke fordeler og ulemper tilbakekallet kan medføre. I første rekke er det imidlertid virkningene for innehaver av tillatelsen som skal vurderes, andre interesser er som regel først relevante der adgangen til å omgjøre er mer tvilsom.

Etter *fjerde ledd* kan departementet gi forskrift om endring og tilbakekall av tillatelse til autonom kystseilas.

Til § 49 Adgang til å nekte et fartøy losing

Bestemmelsen svarer til § 44 i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 8.11.4. Bestemmelsen tilsvarende losloven (2014) § 9, med noen mindre språklige endringer som ikke har materiell betydning. I *første ledd* presiseres det at departementets vedtakskompetanse etter leddet gjelder enkeltvedtakskompetanse. Departementets forskriftskompetanse fremgår av bestemmelsens *siste ledd*. Heller ikke denne endringen har materiell betydning. For øvrig vises det til merknadene til § 9 i forarbeidene til losloven (2014), jf. Prop. 65 L (2013–2014) Lov om losordningen (losloven).

Til § 50 Overtredelsesgebyr

Bestemmelsen svarer til § 45 i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 10.7.4.

Det er ikke en tilsvarende bestemmelse i havne- og farvannsloven (2009). Innføringen av overtredelsesgebyr er ment å bidra til en enklere og mer effektiv sanksjonering. Losloven (2014) § 18 gir hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr.

Første ledd viderefører i det vesentlige handlingsnormene i gjeldende havne- og farvannslovs straffebestemmelse og i loslovens (2014) straffebestemmelse. Kravet om «vesentlige» overtredelser er imidlertid fjernet, for å senke terskelen for overtredelsesgebyr sammenlignet med straffebestemmelsen i gjeldende havne- og farvannslov § 62 og losloven (2014) § 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 illeggelse 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 § 51 Straff

Bestemmelsen svarer til § 46 i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4. Departementets forslag er nærmere omtalt i kapittel 10.7.4.

Bestemmelsen rammer de samme overtredelser som er omfattet av bestemmelsen om overtredelsesgebyr i § 50. Et tilleggsvilkår for straff er at overtredelsen har ført til at det har inntrådt eller er oppstått fare for betydelig skade på liv, helse, miljø eller materielle verdier, jf. *første ledd første punktum*. Strafferammen er bot eller fengsel opp til to år for de forsettlige overtredelser, jf. *første ledd første punktum* og straffeloven § 21, og bot eller fengsel opp til ett år for de grovt uaktsomme overtredelser, jf. *andre ledd*.

Til § 52 Ikraftsetting

Bestemmelsen svarer med enkelte språklige endringer til § 47 i havne- og farvannslovutvalgets lovforslag i NOU 2018: 4, og er i hovedsak en videreføring av havne- og farvannsloven (2009) § 63.

Første ledd andre punktum inneholder en uttrykkelig hjemmel for Kongen til å fastsette forskjellige tidspunkter for forskjellige bestemmelser, dersom det skulle vise seg å bli aktuelt. Dersom det bestemmes at bestemmelser skal tre i kraft til forskjellig tid, fastslår *første ledd tredje punktum* at bestemmelser i den nye loven, ved motstrid, skal gå foran bestemmelser i havne- og farvannsloven (2009). Dette sikrer at man unngår konflikt mellom regelverkene. Bakgrunnen for denne ordningen er at ikke kan utelukkes et behov for fleksibilitet i ikrafttredelses- og opphevingsbestemmelsene, fordi loven regulerer både havner og farvann.

Til § 53 Overgangsbestemmelser

Første ledd fastslår at enkeltvedtak og forskrifter fastsatt i medhold av lov av 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann og lov 15. august 2014 nr. 61 om losordningen vil gjelde inntil annet blir bestemt i medhold av denne loven.

Paragraf 32 regulerer forvaltning av kapital i alle kommunalt eide havner. *Andre ledd* innebærer imidlertid at kommunale havner som ved opphevelsen av havne- og farvannsloven (2009)

ikke har havnekapital etter lovens § 47, ikke er omfattet av § 32 i loven her før Kongen bestemmer og tidligst fem år etter ikrafttredelsen. Rammen på fem år er valgt for å gi de havner som ikke er omfattet av havnekapitalreglene etter loven av 2009 tilstrekkelig tid til å tilpasse seg de nye reglene.

Til § 54 Endringer i andre lover

Bestemmelsen fastsetter hvilke lover det må gjøres endringer i som en følge av ikraftsetting av ny havne- og farvannslov.

1. Endringer i kystvaktloven

Endringen i § 12 *første ledd* er dels en oppdatering av henvisning til ny havne- og farvannslov og en oppheving av henvisning til losloven som følge av at den tas inn i ny havne- og farvannslov. Videre er det foretatt en teknisk oppdatering av alle lovhensvisningene, som ikke har materiell betydning.

2. Endringer i akvakulturloven

Endringen i § 6 første ledd bokstav d) tredje strekpunkt er en ren oppdatering av henvisningen til den reviderte havne- og farvannsloven.

3. Endringer i yrkestransportloven

§ 7 annet ledd bokstav b) fastslår at det ikke trengs rutetillatelse for transport av personer innen en kommunes sjøområde, dersom det med hjemmel i havne- og farvannsloven (2009) er fastsatt slik særskilt tillatelsesordning. Unntaket gjelder likevel ikke for riksveiferger. Ny lov har ingen bestemmelser om slik tillatelsesordningen, og bestemmelsen oppheves ved ikraftsetting av loven her.

Samferdselsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om havner og farvann (havne- og farvannsloven).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om havner og farvann (havne- og farvannsloven) i samsvarende med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om havner og farvann (havne- og farvannsloven)

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, samtidig som det skal tas hensyn til et konkurransedyktig næringsliv. Loven skal ivareta nasjonale forsvars- og beredskapsinteresser.

§ 2 *Virkeområde*

Loven gjelder her i riket, medregnet sjøterritoriet og de indre farvann. For elver og innsjøer gjelder loven så langt de er farbare med fartøy fra sjøen, eller så langt departementet bestemmer i forskrift.

Loven gjelder med de begrensninger som følger av avtaler med fremmede stater eller av folkeretten for øvrig.

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.

Hvis riket er i krig, krig truer, eller rikets selvstendighet eller sikkerhet ellers er i fare, kan Kongen i statsråd fastsette i forskrift nødvendige endringer i loven. Kongen i statsråd kan på forhånd fastsette slik forskrift. Forskriften kan gi bestemmelser om forberedelser og tiltak som skal gjøres i fredstid.

§ 3 *Definisjoner*

I denne loven menes med

- a) eier: den registrerte 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: kai eller kaier med tilknyttede sjø- og landområder som er tilrettelagt for mottak og fortøyning av fartøy i næringsvirksomhet eller

offentlig tjeneste, og andre områder som er tilknyttet disse

- e) havneanlegg: arealer, bygninger, innretninger og annen infrastruktur som brukes i havnevirksomhet, herunder kaier, terminalbygninger, laste-, losse- og omlastningsinnretninger og lager- og administrasjonsbygninger
- f) kommunens sjøområde: område hvor kommunen har planmyndighet etter plan- og bygningsloven med unntak av hoved- og biled
- g) los: person ansatt i lostjenesten med lossertifikat utstedt etter denne loven
- h) losing: veiledning ved los under navigering og manøvrering av fartøy
- 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 *Delegering av kommunens myndighet*

Kommunens myndighet etter denne loven kan delegeres til interkommunalt samarbeid etter bestemmelsene i kommuneloven og til selskap etablert i henhold til lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper.

Kapittel 2. Farvann

§ 5 *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 lokal luftforurensning.

§ 6 *Ansvar for fremkommelighet*

I kommunens sjøområde har kommunen ansvar for nødvendig isbryting og fjerning av gjenstander som hindrer sjøtransporten eller er til fare for ferdselen. Departementet har tilsvarende ansvar i farvannet for øvrig.

Departementet har ansvar for utbedringer i farvannet.

§ 7 *Regulering av ferdsel*

Departementet kan fatte enkeltvedtak eller gi forskrift om regulering av ferdsel i farvann, blant annet om

- a) fartsbegrensning

- b) farleder, 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 eller bruk av bemannet eller ubemannet undervannsfartøy
- f) stans, ankring og fortøyning.

§ 8 *Regulering av ferdsel med fritidsfartøy*

Kommunen kan gi forskrift om regulering av ferdsel med fritidsfartøy i kommunens sjøområde. I forskriften kan kommunen sette andre fartsgrenser for fritidsfartøy enn de som er satt etter § 7.

Forskrifter etter denne paragrafen går foran forskrifter etter § 7, med mindre annet er bestemt i medhold av § 7.

Med fritidsfartøy menes fartøy som har en største lengde på inntil 24 meter, og som ikke brukes i næringsvirksomhet.

§ 9 *Regulering av bruk av kommunens sjøområde*

Kommunen kan fatte enkeltvedtak eller gi forskrift av hensyn til sikker ferdsel i kommunens sjøområde om

- a) forbud mot oppankring og om bruk av fastsatte ankringsposisjoner for fartøy som skal anløpe havn
- b) bruk av taubåtassistanse eller fortøyningsassistanse for fartøy ved anløp til og avgang fra havn
- c) snøtømming i sjø
- d) dykking
- e) hvor sjøfly kan lande og starte.

Forskrifter gitt i medhold av første ledd bokstav a) skal godkjennes av departementet.

Forskrifter etter §§ 7 og 13 går foran forskrifter etter denne paragrafen.

§ 10 *Ansvar og myndighet for navigasjonsinnretninger og farvannsskilt*

Navigasjonsinnretninger og farvannsskilt skal ikke utsettes for handlinger som kan føre til at de ikke virker som de skal, blant annet ved fortøyning i eller fjerning, flytting, endring eller tildekking av navigasjonsinnretningen eller farvannsskiltet.

Departementet har ansvaret for navigasjonsinnretninger og farvannsskilt.

Navigasjonsinnretninger og farvannsskilt kan bare settes opp, fjernes, flyttes, endres eller tildekkes etter tillatelse fra departementet. Det kan fastsettes vilkår for slik tillatelse etter § 16.

Departementet kan ved enkeltvedtak gi pålegg om

- a) etablering, drift og vedlikehold av navigasjonsinnretninger eller farvannsskilt
- b) fjerning, flytting eller endring av 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.

§ 11 *Plikt til å varsle om fare*

Skipføreren, eller den som fører kommandoen i skipsførers sted, skal straks varsle fartøy i nærheten dersom vedkommende blir oppmerksom på en fare for navigasjon eller ferdsel. Slikt varsel skal gis også til nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler.

Andre som blir oppmerksom på en fare for navigasjon eller ferdsel, skal straks varsle nærmeste politimyndighet.

§ 12 *Offisiell sjøkartmyndighet*

Offisielle sjøkart og nautiske publikasjoner skal utstedes eller godkjennes av den som Kongen har utpekt som offisiell sjøkartmyndighet.

Departementet kan gi forskrift om at tillatelser, pålegg eller annen informasjon som har betydning for trygg ferdsel eller sikker navigasjon, skal meldes til den offisielle sjøkartmyndigheten og til nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler.

§ 13 *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 og regler for suspensjon

og tilbakekall av sertifikat, og kan for øvrig fastsette vilkår som må oppfylles av tjenestegjørende personell ved sjøtrafikksentralen.

Departementet kan gi forskrift for sjøtrafikksentraler ved beredskap og i krig.

§ 14 Tiltak som krever tillatelse

Tiltak som kan påvirke sikkerheten, ferdselen eller forsvars- og beredskapsinteresser i farvannet, kan ikke etableres uten tillatelse. Som tiltak regnes både innretninger, naturinngrep og aktiviteter. Det kan ikke gis tillatelse til tiltak som vil stride mot bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven.

Kommunen er tillatelsesmyndighet for tiltak som nevnt i første ledd som skal settes i verk i kommunens sjøområde. Departementet er tillatelsesmyndighet for tiltak som skal settes i verk i farvannet for øvrig. Det samme gjelder tiltak som skal settes i verk innenfor kommunens sjøområde, men som kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten i hovedled eller biled.

Uten hensyn til hvor tiltaket skal iverksettes, er departementet tillatelsesmyndighet for søknader som gjelder

- a) akvakulturanlegg og andre merdanlegg i sjø
- b) energianlegg i sjø
- c) rørledninger for olje og gass
- d) broer
- e) luftspenn
- f) innretninger, installasjoner og anlegg for petroleumsvirksomhet, herunder slep og oppankring av slike
- g) tiltak som krysser en kommunegrense, med mindre kommunene har inngått samarbeid som omfatter myndighetsutøvelse etter loven
- h) tiltak som kan skape vesentlige hindringer eller ulempe for den alminnelige ferdsel, herunder sprengning, større slep, omlasting fra skip til skip, seismiske undersøkelser og utprøving av utstyr.

Myndigheten etter denne loven og kommunen som plan- og bygningsmyndighet skal foreta en effektiv og samordnet behandling av søknader om tillatelse. Tillatelse til tiltak etter denne paragrafen kan ikke gis i strid med vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven uten etter dispensasjon fra plan- og bygningsmyndigheten.

Dersom tiltaket krever tillatelse, skal myndigheten etter loven gi søkeren skriftlig melding innen fire uker etter at søknaden er mottatt. I meldingen skal det opplyses om forventet saksbehandlingstid.

Departementet kan gi forskrift om hvilke tiltak som omfattes av paragrafen. Slik forskrift kan

inneholde bestemmelser om at visse typer tiltak er unntatt fra krav om tillatelse dersom tiltaket er meldt til myndigheten etter loven innen en fastsatt frist før tiltaket settes i verk. Departementet kan gi forskrift om krav til søknader.

§ 15 Pålegg om undersøkelse før vedtak kan treffes

Myndigheten etter § 14 andre ledd kan pålegge tiltakshaveren å sørge for og bekoste undersøkelser som er nødvendige for å klarlegge konsekvensene av at tiltaket gjennomføres. Pålegget må stå i et rimelig forhold til den betydningen det har for myndigheten å få klarlagt mulige konsekvenser av tiltaket.

§ 16 Vilkår for og bortfall av tillatelse

Tillatelse etter § 14 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 som benyttes i annen næringsvirksomhet i farvannet. Erstatningsansvaret kan lempes eller falle bort dersom tiltakshaveren sannsynliggjør at skaden skyldes grov uaktsomhet fra den skadelidte.

Tillatelse etter § 14 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.

§ 17 Forbud mot å volde fare eller ulempe

Fartøy eller andre gjenstander skal ikke brukes eller etterlates 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. Tiltaket skal stå i et rimelig forhold til faren eller ulempen.

Tiltak som nevnt i andre ledd kan pålegges av kommunen i kommunens sjøområde og av departementet i farvannet for øvrig. Som ansvarlig regnes den som har brukt eller etterlatt gjenstanden i strid med første ledd, den som var reder eller eier av gjenstanden da den ble brukt eller etterlatt i strid med første ledd, og den som er reder eller eier når det blir gitt pålegg etter tredje ledd.

§ 18 Gjennomføring av tiltak på vegne av den ansvarlige og refusjon av utgifter

Dersom den ansvarlige ikke etterkommer et pålegg etter § 17, kan myndigheten etter § 17 tredje ledd iverksette tiltakene. Tiltakene kan iverksettes uten pålegg 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 § 17 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 fjerde ledd har panterett i skip og last. Sjølovens bestemmelser om sjøpant gjelder tilsvarende.

§ 19 Bruk av en tredjepersons eiendom ved gjennomføring av tiltak

Ved gjennomføring av tiltak etter § 18 kan myndigheten gjøre bruk av en tredjepersons eiendom når det må til for å trygge ferdselen, og formålet med tiltakene klart veier tyngre enn ulempe for tredjepersonen.

Tredjepersonen kan kreve erstatning for skade som nevnt i første ledd av den myndigheten som har gjennomført tiltakene.

§ 20 Tiltak overfor fartøy i fare

Departementet kan pålegge eieren, rederen eller føreren av et fartøy som er i fare eller som truer sikkerheten i farvannet, å iverksette nødvendige tiltak. Tiltak kan pålegges når departementet finner det påkrevd for å berge liv, hindre skade på person, miljø eller eiendom eller 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 og 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 og andre 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 denne paragrafen.

Departementet kan kreve at fartøyet eier eller reder dekker utgifter, skade og tap ved tiltak etter tredje ledd. Bestemmelsen i § 18 femte ledd gjelder tilsvarende.

Departementet kan gi forskrift om gjennomføring av bestemmelsene i denne paragrafen.

§ 21 Losplikt

Lospliktige fartøy skal bruke los med sertifikat eller navigatør med farledsbevis for farvannet eller ha tillatelse til autonom kystseilas i farvannet. Hvis los med sertifikat for farvannet ikke kan tilvises, kan det tilvises en annen los som er kjent i farvannet.

Skipsfører og reder er ansvarlige for å oppfylle losplikten etter første ledd.

Dersom en skipsfører eller reder finner at det er nødvendig med veiledning fra andre enn fartøyets faste navigatører, skal det benyttes los. Dette gjelder ikke for fartøy under militær kommando.

Departementet kan gi forskrift om

- a) hvor losplikten gjelder
- b) hvilke fartøy som er lospliktige
- c) hvilke fartøy som skal bruke los, hvilke som kan bruke navigatør med farledsbevis, og hvilke som kan seile med tillatelse til autonom kystseilas
- d) bestilling av los.

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 eller tap av verdier.

Departementet kan fastsette forskrifter om losplikt av hensyn til rikets sikkerhet.

§ 22 *Skipsførerens plikter ved losing*

Skipsføreren, eller den som fører kommandoen i skipsførerens sted, skal legge til rette for losingen.

Skipsføreren, eller den som fører kommandoen i skipsførerens sted, kan overlate kontrollen med fartøyets fremdrift, navigering og manøvrering til losen. Losen skal i slike tilfeller ikke erstatte noen av fartøyets navigatører.

Reglene i denne loven innebærer ikke unntak fra regler som gjelder skipsførerens ansvar eller ansvaret til den som fører kommandoen i skipsførerens sted.

Departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om tilrettelegging for losingen.

§ 23 *Losens plikter ved losing og krav til losen*

Losen skal veilede skipsføreren, eller den som fører kommandoen i skipsførerens 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 fartøy under militær kommando ved beredskap og i krig.

Ved anvendelse av skadeserstatningsloven § 2-1 regnes losen for å være i fartøyets tjeneste under losingen. Reglene i denne loven innebærer ellers ikke unntak fra gjeldende erstatningsregler. Losen plikter å erstatte skade som losen volder ved feil eller forsømmelse i tjenesten etter gjeldende erstatningsregler, jf. skadeserstatningsloven § 2-3.

Departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om losens plikter ved losing.

Departementet kan gi forskrift om krav til losen. Forskriften kan blant annet 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.

§ 24 *Farledsbevis*

Farledsbevis kan utstedes til skipsføreren og til 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 kontraktfestet opplæring i kystseilas om bord.

Skal andre av fartøyets navigatører 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 kan gi forskrift om utstedelse og bruk av farledsbevis, herunder om etablering av ordninger med reders egenkontroll av søkerens kompetanse og farvannskunnskap.

§ 25 *Autonom kystseilas*

Rederen kan etter søknad få tillatelse fra departementet til autonom kystseilas. Tillatelse til autonom kystseilas gir rett til å seile i angitte lospliktige farleder eller områder med angitte fartøy uten los.

I tillatelsen kan det settes vilkår om blant annet

- a) undersøkelser og trinnvis uttesting
- b) krav til fartøyets navigasjons- og manøvreringssystem
- c) begrensninger for seilas
- d) krav til farvannskompetanse for personell tilknyttet uttesting og drift av autonom kystseilas og krav om at los skal konsulteres.

Søknaden kan ikke innvilges hvis fartøyet ikke vil kunne navigere eller manøvrere sikkert i området, eller det vil kunne oppstå fare for tap av menneskeliv, skade på miljø eller tap av verdier.

Rederen skal iverksette alle tiltak som er nødvendige for å forebygge og hindre at seilasen forårsaker tap av menneskeliv, skade på miljø eller tap av verdier.

Departementet kan gi forskrift om tillatelse til autonom kystseilas. Forskriften kan inneholde bestemmelser om krav til søknaden, om funksjoner som skal være ivaretatt for at fartøyet skal kunne navigere og manøvrere sikkert, og om begrensninger for autonom kystseilas.

§ 26 *Organisering av lostjenesten*

Lostjenesten skal være organisert 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 § 37.

Departementet kan gi forskrift for lostjenesten ved beredskap og i krig.

Kapittel 3. Havner

§ 27 Mottaksplikt

Eiere og operatører av havner og havneterminaler har plikt til å motta fartøy. Plikten gjelder så langt kapasiteten i havnen tilsier det, og så lenge fartøyet ikke er til urimelig fortrengsel for eierens egen bruk av havnen eller andre som er sikret rett til å bruke havnen. Plikten gjelder ikke dersom mottak av fartøyet kan innebære en risiko for miljøet eller for sikkerheten.

Plikten til å motta fartøy etter første ledd gjelder ikke for private havner som ikke tilbyr anløp og tjenester til andre enn eierne av havnen.

Departementet kan fatte enkeltvedtak og gi forskrift med nærmere regler om mottak av fartøy i havn etter første ledd.

§ 28 Krav til forvaltning og drift av havn

Departementet kan fatte enkeltvedtak og gi forskrift om forvaltning av havneinfrastruktur og havnetjenester. Departementet kan i forskrift gi bestemmelser om klagerett og klagebehandling.

Departementet kan ved enkeltvedtak eller i forskrift stille krav til drift av havn for å ivareta miljø og sikkerhet.

§ 29 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.

§ 30 Sikring av havner og havneanlegg

Eiere og operatører av havner og havneanlegg skal gjøre de tiltak som er nødvendige for å forebygge terrorhandlinger og andre ulovlige handlinger rettet mot havnen, havneanlegg eller fartøy i havnen.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om sikring av havner og havneanlegg, herunder

- a) hvilke havner og havneanlegg som skal omfattes av første ledd
- b) hvilke tiltak som skal regnes som nødvendige for sikring av havner og havneanlegg
- c) krav om uttømmende og utvidet politiattest for personer som utfører oppgaver av betydning for sikring av havn og havneanlegg.

§ 31 Beredskap i havner og havneanlegg

Eiere og operatører av havner og havneanlegg skal bistå Forsvaret ved kriser og i krig.

Eiere og operatører av havner og havneanlegg som er av særlig forsvarsmessig betydning, skal gjøre forberedende tiltak, utarbeide beredskapsplaner for kriser og krig og øve på å gjennomføre planene. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om slike forberedende tiltak, beredskapsplaner og øvelser.

Departementet kan ved enkeltvedtak eller i forskrift bestemme hvilke havner og havneanlegg som er av særlig forsvarsmessig betydning.

§ 32 Forvaltning av kapital i kommunalt eide havner

Med kommunalt eid havn menes havn som en kommune, eller flere kommuner sammen, gjennom eierskap eller på annen måte har bestemmende innflytelse over. Med havnevirksomhet menes drift av havn som er åpen for alminnelig trafikk, og salg av tjenester knyttet til driften.

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 forsvarlig. 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 til fjerde ledd gjelder ikke ved nedleggelse av hele kommunens havnevirksomhet.

Omorganisering eller overdragelse av havn slik at den ikke lenger er å anse som kommunalt eid havn etter loven her, skal meldes til departementet. Dersom det er nødvendig for å ivareta lovens formål, kan departementet bestemme at tredje og fjerde ledd likevel skal gjelde for havnen.

Kapittel 4. Gebyr og avgifter

§ 33 Saksbehandlingsgebyr

Departementet eller kommunestyret selv kan gi forskrift om gebyr for henholdsvis statens og kommunens behandling av søknad om tillatelse 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.

§ 34 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.

§ 35 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 bruker navigator med farledsbevis eller har tillatelse til autonom kystseilas
- c) avgift for behandling av søknad om og utstedelse av farledsbevis og tillatelse til autonom kystseilas
- d) rabattordninger for avgiften
- e) avgiftens utforming.

§ 36 Farvannsavgift

Kommunen kan i forskrift bestemme at det skal betales farvannsavgift for fartøy som anløper havn og innretninger for drift av akvakulturanlegg i kommunens sjøområde. I forskriften kan det fastsette rabattordninger.

Farvannsavgiften kan bare dekke kommunens kostnader til

- a) nødvendig isbryting og fjerning av gjenstander som hindrer sjøtransporten eller er til fare for ferdselen i kommunens sjøområde, jf. § 6
- b) utøvelse av offentlig myndighet med hjemmel i denne loven med forskrifter
- c) farvannsskilt og navigasjonsinnretninger som kommunen eier.

Departementet kan gi forskrift om kommunens administrasjon av farvannsavgiften. Departementet kan i forskrift også oppstille andre rammer for det nærmere innholdet i forskrifter som gis i medhold av første ledd

Departementet kan gi forskrift om at eiere eller operatører av havner eller havneterminaler som er organisert som eget rettssubjekt, skal kreve inn farvannsavgift på vegne av kommunen mot dekning av kostnadene ved innkrevningen.

Kapittel 5. Tilsyn og meldeplikt

§ 37 Tilsyn

Departementet fastsetter i forskrift hvem som er tilsynsmyndighet etter denne loven. Tilsyns-

myndigheten 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 at kommunens plikter etter §§ 6 og 32 andre til fjerde ledd blir overholdt. Tilsynet skal utføres i samsvar med kommuneloven kapittel 30.

§ 38 Gjennomføring av tilsyn

Tilsynsmyndigheten skal ha uhindret tilgang til havner, fartøy, tiltak og innretninger og til sted der autonom kystseilas styres fra eller overvåkes, så langt det er nødvendig for å gjennomføre tilsynet.

Tilsynsmyndigheten kan pålegge enhver som driver aktivitet omfattet av denne loven, å legge frem opplysninger, dokumenter eller annet materiale av betydning for tilsynet, innenfor rammene av 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.

§ 39 Opplysnings- og meldeplikt

Departementet kan ved enkeltvedtak eller i forskrift gi pålegg om at redere, eiere og operatører av fartøy, kommunen, eiere og operatører av havner og havneanlegg og andre brukere av havner skal gi nødvendige opplysninger til myndighetene 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 eller av betydning for oppgaver knyttet til Forsvarets suverenitetshevdelse eller myndighetsutøvelse.

Kapittel 6. Inndrivelse av krav

§ 40 Sikring av krav

Fartøyets eier, reder og agent er solidarisk ansvarlige 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. Krav om sikkerhetsstillelse kan omfatte forsinkelsesrenter.

Fartøy som det ikke er betalt forfalt avgift for etter §§ 34 og 35, kan nektes de tillatelser eller tjenester som avgiften gjelder, med mindre det stilles sikkerhet også for betaling av den forfalte avgiften og eventuelle påløpte forsinkelsesrenter.

§ 41 *Inndrivelse av gebyr og avgift*

Skyldig gebyr og avgift fastsatt i medhold av §§ 33, 34, 35 og 36 er tvangsgrunnlag for utlegg.

Krav etter §§ 34, 35 og 36 har panterett i skip og last. Sjølovens bestemmelser om sjøpant gjelder tilsvarende.

Ved forsinket betaling av gebyr og avgift i medhold av §§ 33, 34, 35 og 36 svares forsinkelsesrente etter forsinkelsesrenteloven.

Departementet kan gi forskrift om utferdigelse, kontroll og innkreving av avgifter etter denne loven.

Kapittel 7. Forvaltningstiltak og sanksjoner

§ 42 *Pålegg om retting og stansing*

Myndigheten etter loven kan pålegge den ansvarlige å rette eller stanse forhold som er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven eller vedtak truffet i medhold av loven. I pålegget 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 at politiet bistår med å gjennomføre pålegg etter første ledd.

§ 43 *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 prøvd. 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.

§ 44 *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 tvangsfullbyrdesloven § 13-14. Kostnadene med å utføre pålegget dekkes av den som dommen eller forelegget er rettet mot.

Ved overhengende fare kan pålegg fullbyrdes etter reglene i tvangsfullbyrdesloven § 13-14 uten dom eller forelegg.

§ 45 *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 eller stansing som nevnt i § 42 er ute. Tvangsmulkt kan fastsettes på forhånd dersom særlige grunner taler for det og løper fra overtredelsen tar til. Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forholdet varer, eller at den forfaller ved 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.

§ 46 *Endring og tilbakekall av tillatelse*

Myndigheten etter loven kan oppheve eller endre vilkårene i tillatelse som er gitt i eller i medhold av denne loven, eller sette nye vilkår, og om nødvendig kalle tillatelsen tilbake dersom

- det viser seg at sikkerheten eller fremkomligheten blir vesentlig dårligere enn det som var ventet da tillatelsen ble gitt
- skaden eller ulempen ved tillatelsen kan reduseres uten nevneverdig kostnad for innehaveren av tillatelsen

- c) det har funnet sted grove eller gjentatte overtredder av denne loven eller forskrift eller enkeltvedtak gitt i medhold av loven
- d) innehaveren av tillatelsen ikke etterkommer pålegg etter § 42, eller
- e) det følger av andre regler om adgang til omgjøring.

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 denne paragrafen skal det tas hensyn til det økonomiske tapet og de ulempene som en endring eller et tilbakekall kan påføre innehaveren av tillatelsen, og de fordelene og ulempene som endringen eller tilbakekallet kan medføre ellers.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om endring og tilbakekall av tillatelser etter denne loven.

§ 47 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.

§ 48 Endring og tilbakekall av tillatelse til autonom kystseilas

Myndigheten etter loven kan oppheve eller endre vilkårene i tillatelse til autonom kystseilas 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) forutsetningene for tillatelsen ikke lenger er til stede, eller
- c) det har funnet sted brudd på vilkår for tillatelsen eller overtredelse av bestemmelser i lov, forskrift eller enkeltvedtak som gjelder sikkerheten til sjøs.

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 en endring eller et tilbakekall kan påføre innehaveren av tillatelsen, og de fordelene og ulempene som endringen eller tilbakekallet kan medføre ellers.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om endring og tilbakekall av tillatelse til autonom kystseilas.

§ 49 Adgang til å nekte et fartøy losing

Departementet kan fatte enkeltvedtak om ikke å tilvise los eller om å avbryte losing, dersom seilassen

- 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.

§ 50 Overtredelsesgebyr

Departementet kan ilegge overtredelsesgebyr til den som forsettlig eller uaktsomt overtrer

- a) enkeltvedtak eller forskrift gitt i medhold av § 7, § 8 første ledd, § 28 andre ledd, § 38 tredje ledd og § 39 andre ledd
- b) pålegg gitt i medhold av § 17 tredje ledd og § 20 første og andre ledd og § 38 andre ledd
- c) § 10 første og tredje ledd, § 11, § 13 første ledd første punktum, § 14 første ledd første punktum, § 17 første og andre ledd, §§ 21, 22, 23, 24 og 30 og § 38 første ledd.

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.

§ 51 Straff

Den som bryter handlingsnormene i § 50 første ledd slik at det inntreffer eller oppstår fare for betydelig skade på liv eller helse, miljø eller materielle verdier, kan straffes med bot eller med fengsel opptil to år. Det samme gjelder ved overtredelse av bestemmelser gitt i medhold av denne 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**§ 52 Ikraftsetting**

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette bestemmelsene i kraft til forskjellig tid. Bestemmelser som er satt i kraft i henhold til første punktum, gjelder foran bestemmelsene i lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann.

Fra den tid loven trer i kraft, oppheves lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann og lov 15. august 2014 om nr. 61 losordningen. Kongen kan oppheve de enkelte bestemmelser til forskjellig tid.

§ 53 Overgangsbestemmelser

Enkeltvedtak og forskrifter 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 om havner og farvann ikke har havnekapital etter lovens § 47, er ikke omfattet av § 32 i loven her før Kongen bestemmer og tidligst fem år etter ikrafttreddelsen.

Kongen kan gi overgangsbestemmelser.

§ 54 Endringer i andre lover

Fra den tid som loven settes i kraft, gjøres følgende endringer i andre lover:

1. I lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten skal § 12 første ledd lyde:

Kystvakten kan føre kontroll med at bestemmelser gitt i eller i medhold av følgende lover blir overholdt

- a) lov 14. juni 1884 nr. 3 om beskyttelse av undersjøiske kabler og rørledninger utenfor sjøterritoriet
- b) lov 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster
- c) sjøloven kapittel 6 A. Politiets kompetanse etter sjøloven § 145 og regler gitt i medhold av den, gjelder tilsvarende for Kystvakten
- d) lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet
- e) småbåtloven kapittel 3
- f) skipssikkerhetsloven, med unntak av kapittel 5
- g) utlendingsloven, og
- h) havne- og farvannsloven

2. I lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur skal § 6 første ledd bokstav d lyde:

havne- og farvannsloven, og

3. I lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy gjøres følgende endringer:

§ 7 andre ledd bokstav b oppheves.

Nåværende bokstav c blir ny bokstav b.

Referanse- og litteraturliste

Bøker, artikler, rapporter

DNV GL (2015): *Digitale Sårbarheter Maritim Sektor*. Rapport 2015-0569. Stavanger: DNV GL

DNV GL (2018): *Effekt av hastighetsreduksjon for cruiseskip i verdensarvffordene*. Rapport 2018-0025. Høvik: DNV GL

Fjose, S., Ulstein, H., Iversen, L.M. & Ekran, G. (2012): *Havnenes samfunnsmessige betydning. Rapport til KS Bedrift*. Menon-publikasjon nr. 29/2012. Oslo: Menon Business Economics

Ibenholt, K. & Rasmussen, I. (2014): *Verdi av arealer som utvalgte havner og jernbaneterminaler disponerer*. Rapport nr. 2014/35. Oslo: Vista Analyse

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. Oslo: Vista Analyse

Marskar, E.-M. m. fl. (2015): *NTP Godsanalyse. Hovedrapport*. Oslo: Sekretariatet for nasjonal transportplan

Oslo Economics (2015): *Konkurrenseanalyse av havnesektoren*. OE-rapport 2015-32. Oslo: Oslo Economics

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

Gjennomgang av havnekapitalsituasjonen i havnene basert på KOSTRA-data, Kystverket 2017

Offentlige publikasjoner

Meld. St. 35 (2015–2016) *På rett kurs. Forebyggende sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensning*

Meld. St. 38 (2016–2017) *IKT-sikkerhet – Et felles ansvar*

Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*

Meld. St. 41 (2016–2017) *Klimastrategi for 2030*

NOU 2015: 13 *Digital sårbarhet – sikkert samfunn – Beskytte enkeltmennesker og samfunn i en digitalisert verden*

NOU 2016: 19 *Samhandling for sikkerhet — Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid*

NOU 2018: 4 *Sjøveien videre – Forslag til ny havne- og farvannslov*

Prop. 65 L (2013–2014) *Lov om losordningen (losloven)*

Prop. 1 S (2015–2016) Samferdselsdepartementet
Prop. 62 L (2015–2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)*

Prop. 151 S (2015–2016) *Kampkraft og bærekraft. Langtidsplan for forsvarssektoren*

Prop. 105 LS (2017–2018) *Endringer i sjøloven mv. (fjerning av vrak) og samtykke til tiltredelse til Den internasjonale Nairobi-konvensjonen om fjerning av vrak, 2007*

Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*

Ot.prp. nr. 11 (1979–80) *Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven)*

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)*

Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) *Om lov om havner og farvann*

Lover

Grunnloven: Kongeriket Norges Grunnlov, 17. mai 1814

Avtaleloven: lov 31. mai 1918 nr. 4 om avslutning av avtaler, om fullmakt og om ugyldige viljeserklæringer

Beredskapsloven: lov 15. desember 1950 nr. 7 om særlige rådgjerd under krig, krigsfare og liknende forhold (beredskapsloven)

Rekvisisjonsloven: lov 29. juni 1951 nr. 19 om militære rekvisisjoner

Vegtrafikkloven: lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk (vegtrafikkloven)

- Forvaltningsloven: lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Produktkontrollloven: lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven)
- Lov om Norges økonomiske sone: lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone
- Motorferdselloven: lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven)
- Forurensningsloven: lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensning og om avfall (forurensningsloven)
- Havne- og farvannsloven (1984): lov 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann mv. (opphevet)
- Forsikringsavtaleloven: lov 16. juni 1989 nr. 69 om forsikringsavtaler (forsikringsavtaleloven)
- Tvangsfullbyrdsloven: lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse (tvangsfullbyrdsloven)
- Kommuneloven: lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (opphevet)
- EØS-loven: lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven)
- Jernbaneloven: lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (jernbaneloven)
- Pristiltaksloven: lov 11. juni 1993 nr. 66 om pristiltak (pristiltaksloven)
- Luffartsloven: lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luffartsloven)
- Sjøloven: lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten (sjøloven)
- Politoloven: lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politoloven)
- Aksjeloven: lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper (aksjeloven)
- Småbåtloven: lov 26. juni 1998 nr. 47 om fritids- og småbåter (småbåtloven)
- Regnskapsloven: lov 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap m.v. (regnskapsloven)
- Revisorloven: Lov 15. januar 1999 nr. 2 om revisjon og revisorer (revisorloven)
- Lov om interkommunale selskaper: lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper (lov om interkommunale selskaper)
- Territorialfarvannsloven: lov 27. juni 2004 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone (territorialfarvannsloven)
- Svalbardmiljøloven: lov 25. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven)
- Brann- og eksplosjonsvernloven: lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven)
- Konkurranseloven: lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven)
- Arbeidsmiljøloven: lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
- Skipssikkerhetsloven: lov 16. februar 2007 nr. 9 om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven)
- Plan- og bygningsloven: lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- Havne- og farvannsloven (2009): 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)
- Politiregisterloven: lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven)
- Havnenergilova: lov 4. juni 2010 nr. 21 om fornybar energiproduksjon til havs (havnenergilova)
- Folkehelseloven: lov 24. juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeid (folkehelseloven)
- Skipsarbeidsloven: lov 21. juni 2013 nr. 102 om stillingsvern mv. for arbeidstakere på skip (skipsarbeidsloven)
- Losloven: lov 15. august 2014 nr. 61 om losordningen (losloven)
- Klimaloven: lov 16. juni 2017 nr. 60 om klimamål (klimaloven)
- Statsansatteloven: lov 16. juni 2017 nr. 67 om statens ansatte mv. (statsansatteloven)
- Sikkerhetsloven: lov 1. juni 2018 nr. 24 om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven)
- Personopplysningsloven: lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)
- Kommuneloven: lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Forskrifter
- Sjøveisreglene: Forskrift 1. desember 1975 nr. 5 om forebygging av sammenstøt på sjøen

- Forskrift om unntak fra havne- og farvannsloven: 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 om lasting og lossing av bulkskip: forskrift 29. august 2003 nr. 1114 om sikker lasting og lossing av bulkskip
- Forurensningsforskriften: forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning
- Forskrift om budsjett mv., 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
- Forskrift om lossing, lasting mv av farlige stoffer i kommunens sjøområde: forskrift 15. desember 2009 nr. 1543 om lossing, lasting, lagring og transport innen kommunens sjøområde og havner innenfor samme område 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
- 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 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 godkjenning av kommunale forskrifter om orden i og bruk av farvann og havner
- Forskrift om farvannsskilt m.m.: forskrift 19. desember 2012 nr. 1329 om farvannsskilt og navigasjonsinnretninger
- Forskrift om sikkerhetsavgift ved sjøtrafikksentralene: forskrift 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 havneanlegg)
- Forskrift om sikring av havner: forskrift 29. mai 2013 nr. 539 om sikring av havner (forskrift om sikring av havner)
- Forskrift om bruk av vannscooter og lignende: forskrift 21. juni 2013 nr. 701 om bruk av vannscooter og lignende (opphevet)
- Forskrift om radiokommunikasjonsutstyr for skip mv.: forskrift 1. juli 2014 nr. 955 om radiokommunikasjonsutstyr for norske skip og flyttbare innretninger
- 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
- Forskrift om krav til slepebåt for flyttbare innretninger som er underveis i territorialfarvannet: forskrift 5. desember 2014 nr. 1546 om krav til slepebåt for flyttbare innretninger som er underveis i territorialfarvannet
- Lospliktforskriften: forskrift 17. desember 2014 nr. 1808 om losplikt og bruk av farledsbevis
- Sjøtrafikkforskriften: forskrift 23. september 2015 nr. 1094 om bruk av sjøtrafikksentralenes tjenesteområde og bruk av bestemte farvann
- Forskrift om fartøys meldeplikter etter havne- og farvannsloven: forskrift 21. desember 2015 nr. 1790 om fartøys meldeplikter etter havne- og farvannsloven
- Forskrift om merking av innretning for fornybar energiproduksjon: forskrift 15. juni 2016 nr. 1066 om merking av og etablering av sikkerhetssoner tilknyttet innretning for fornybar energiproduksjon
- Lovverk i andre stater
- Sverige:*
- Lag (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn
Kommunallagen: lag (2017:725)
Sjöfartsverkets kunngjøring om allmänna farleder och allmänna hamner (SJÖFS 1988:5)
- Danmark:*
- Havneloven: lov nr. 285 af 27. marts 2012 om havne
Lov om sikkerhed til søs: lov nr. 72 af 17. Januar 2014
Lodsloven: lov nr. 567 af 9. juni 2006 (med endringer)

Finland:

Sjøtrafikklagen: lag 463/1996
 Lotsningslagen: lag 940/2003
 Lag om fartygstrafikservice: lag 623/2005
 Vattenlagen: lag 2011/587

Island:

Havneloven fra 2003

EU-direktiver, forordninger m.m.

Direktiv 2005/65/EF: Europaparlaments- og rådsdirektiv 2005/65/EF av 26. oktober 2005 om forbedret sikkerhet for havneanlegg

Direktiv 2009/20/EF: Europaparlaments- og rådsdirektiv 2009/20/EF om skipseieres forsikring av sjørettslig ansvar

Direktiv 2014/94/EU: Europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/94/EU av 22. oktober 2014 om utbygging av en infrastruktur for alternativt drivstoff (AFI-direktivet)

Forordning (EF) 725/2004: Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 725/2004 om forbedret sikkerhet for fartøyer og havneanlegg

Forordning (EU) 1315/2013: Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 1315/2013 av 11. desember 2013 om Unionens retningslinjer for utvikling av det transeuropeiske transportnettverket og om oppheving av beslutning nr. 661/2010/EU (TEN-T-forordningen)

Gjennomføringsforordning (EU) 2016/462: Kommisjonens gjennomføringsforordning 2016/462 av 30. mars 2016 om endring av forordning (EF) 324/2008 om fastleggelse av reviderte prosedyrer for Kommisjonens inspeksjoner innenfor maritim sikring og terrorberedskap

Forordning (EU) 2017/352: Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2017/352 av 15. februar 2017 om et rammeverk for ytelse av havnetjenester og felles regler om finansiell gjennomsiktighet for havner (havneforordningen)

Internasjonale avtaler og konvensjoner

COLREG: Konvensjon om internasjonale regler til forebygging av sammenstøt på sjøen, 1972

MARPOL: Den internasjonale konvensjon om hindring av forurensning fra skip, 1973

SOLAS: Internasjonal konvensjon om sikkerhet for menneskeliv til sjøs, 1974

Ansvarsbegrensningskonvensjonen: Konvensjon om begrensning av ansvaret for sjørettslige krav, 1976

STCW: Den internasjonale konvensjon om normer for opplæring, sertifikater og vakthold for sjøfolk, 1978

Havrettskonvensjonen: De forente nasjoners havrettskonvensjon (UNCLOS), 1982

EØS-avtalen: Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde, 1992

Oljesølskonvensjonen: Den internasjonale konvensjon om erstatningsansvar for oljesølskade, 1992

ISM-koden: Den internasjonale norm for sikkerhetsstyring, 1993

IMO resolusjon A.857(20): Guidelines For Vessel Traffic Services, 1997

Bunkerskonvensjonen: Den internasjonale konvensjon om erstatningsansvar for bunkersoljesølskade, 2001

ISPS-koden: International Ship and Port Facility Security Code, 2002

Vrakfjerningskonvensjonen: Den internasjonale Nairobi-konvensjonen om fjerning av vrak, 2007

TEUV: Traktaten om Den europeiske unions virkemåte, 2007

Instrukser, veiledere m.m.

Justis- og politidepartementet (2000): *Lovteknikk og lovforberedelse. Veiledning om lov- og forskriftsarbeid*. Oslo: Justis- og politidepartementet

Miljødirektoratet (2013): *Kommentarer til forureningsforskriftens kapittel 7: Grenseverdier for lokal luftkvalitet*. Oslo: Miljødirektoratet.

Justis- og beredskapsdepartementet (2014): *Beslutninger om adgang til havn – enkeltvedtaksbegrepet*. Lovavdelingens tolkingsuttalelse av 21. mai 2014 nr. 14/945. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014): *Nye retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester*. Rundskriv H-3/14. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Finansdepartementet (2015): *Bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering*. Rundskriv R112/15. Oslo: Finansdepartementet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015): *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015): *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Justis- og beredskapsdepartementet (2015): *Havne- og farvannsloven § 39 – adgang til å avvise fartøy fra havn*. Lovavdelingens tolkningsuttalelse av 5. mai 2015 nr. 15/1738. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016): *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018): *Statlige arealplaner*. Utarbeidet i samarbeid med Samferdselsdepartementet. Sist oppdatert 2018. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- SSB: Statistikk for godstransport på kysten
SSB: KOSTRA
- Upubliserte arbeider
- 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
-
-

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: 07 Media AS – 04/2019

