

# Ny havne- og farvannslovgivning

*Havnelovutvalgets utredning*

---

**Utredning fra utvalg til revisjon av havne- og farvannsloven oppnevnt av  
Fiskeridepartementet 18. desember 2000. Avgitt 6. mars 2002.**

---

*Til Fiskeridepartementet*

Ved brev av 18. desember 2000 ble utvalg til revisjon av havne- og farvannsloven (Havnelovutvalget) oppnevnt.

Utvalget legger med dette frem sin utredning.

6. mars 2002  
Roald M. Engeness  
Utvalgsleder

Randi Thørring

Anders Mjelde

Oddmund Bye

Olav Grimsbo

Britt Solvik

Johnny Tollefsen

---

Ole Sperre

<b>1 UTVALGETS MANDAT, SAMMENSETNING M.V.</b> .....	<b>7</b>
1.1 BAKGRUNN OG OPPNEVNING.....	7
1.2 UTVALGETS SAMMENSETNING.....	8
1.3 MANDAT .....	8
1.4 UTVALGETS ARBEID M.V. ....	9
<b>2 SAMMENDRAG</b> .....	<b>11</b>
2.1 SAMMENDRAG AV UTVALGETS UTREDNING.....	11
2.1.1 Hovedpunkter.....	11
2.1.2 Utsvalgets anbefalinger.....	11
2.1.2.1 Havn.....	12
2.1.2.2 Farvann .....	14
<b>3 HISTORIKK</b> .....	<b>17</b>
3.1 ELDRE LOVREGULERINGER.....	17
3.2 LOV 10. JULI 1894 OM HAVNE- OG RINGEVÆSENET M.V.....	17
3.3 LOV 24. JUNI 1933 NR. 8 OM HAVNEVESENET .....	18
<b>4 GJELDENDE RETT</b> .....	<b>19</b>
4.1 NORSK INTERN RETT.....	19
4.1.1 Bakgrunn.....	19
4.1.2 Generelt .....	20
4.1.3 Lovens saklige og geografiske virkeområde .....	21
4.1.3.1 Lovens saklige virkeområde .....	21
4.1.3.2 Lovens geografiske virkeområde.....	22
4.1.4 Havner.....	23
4.1.4.1 Organisering .....	23
4.1.4.2 Virksomhet .....	26
4.1.4.2.1 Myndighetsutøving.....	26
4.1.4.2.2 Forvaltning .....	28
4.1.4.2.3 Forretningsvirksomhet.....	29
4.1.4.3 Finansiering .....	29
4.1.4.3.1 Inntektssiden.....	29
4.1.4.3.2 Utgiftssiden .....	30
4.1.5 Farvann .....	32
4.1.5.1 Tiltak.....	32
4.1.5.2 Farvannsreguleringer.....	33
4.1.5.3 Navigasjonsveiledning m.v.....	34
4.1.6 Forskjellige bestemmelser .....	35
4.1.6.1 Håndhevelsetiltak.....	35
4.1.6.2 Erstatning .....	36
4.1.6.3 Straff .....	36
4.2 EU/EØS-RETT .....	36
4.3 FOLKERETT .....	42
4.3.1 Havrettskonvensjonen.....	42
4.3.2 Overenskomst om den internasjonale ordning av sjøhavner av 9. desember 1923.....	48
<b>5 UTENLANDSK RETT</b> .....	<b>52</b>
5.1 INNLEDNING.....	52
5.1.1 Danmark .....	52
5.1.1.1 Havner.....	52
5.1.1.2 Farvann .....	54
5.1.2 Sverige .....	55
5.1.2.1 Havner.....	55
5.1.2.2 Farvann .....	56
5.1.3 Finland.....	57
5.1.3.1 Havner.....	57
5.1.3.2 Farvann .....	57
5.1.4 England.....	58
5.1.4.1 Havner.....	58

5.1.4.2 Farvann .....	58
5.1.5 EU .....	59
<b>6 UTVIKLINGSTREKK HAVNEVIRKSOMHET .....</b>	<b>61</b>
6.1 HAVNEBEGREPET .....	61
6.1.1 Definisjon.....	61
6.1.2 Inndeling av havner.....	61
6.1.2.1 Naturlige havner og konstruerte havner.....	61
6.1.2.2 Administrative og funksjonelle inndelinger .....	62
6.2 HAVNESTRUKTUREN I NORGE .....	62
6.2.1 Innledning .....	62
6.2.2 Antall og geografisk fordeling .....	62
6.2.3 Havnenes karakter.....	63
6.2.3.1 Trafikkhavner, spesialhavner og private havner.....	63
6.2.3.1.1 Trafikkhavner.....	63
6.2.3.1.2 Spesialhavner.....	67
6.2.3.1.3 Private havner.....	70
6.2.4 Organisering.....	70
6.2.4.1 Trafikkhavner.....	70
6.2.4.1.1 Interkommunalt samarbeid .....	72
6.2.4.2 Spesialhavner.....	74
6.2.4.2.1 Fiskerihavner.....	74
6.2.4.2.2 Oljebaser.....	74
6.2.4.2.3 Marinebaser.....	75
6.2.4.3 Private havner.....	75
6.2.4.3.1 Industrihavner.....	75
6.2.4.3.2 Småbåtanlegg .....	75
6.3 OPPGAVER I OFFENTLIGE TRAFIKKHAVNER .....	75
6.3.1 Forretningsvirksomhet.....	75
6.3.2 Forvaltningsoppgaver.....	76
6.3.2.1 Forvaltning av havnekassen.....	76
6.3.2.1.1 Inntekter og aktiva som skal inngå i havnekassen .....	76
6.3.2.1.2 Havneformål .....	79
6.3.3 Myndighetsutøving .....	81
6.3.3.1 Havnedistrikt og avgiftsområde .....	81
6.4 AKTØRER I TRAFIKKHAVNEN M.V. – EN BESKRIVELSE .....	81
6.4.1 Innledning .....	81
6.4.1.1 Godshåndtering.....	83
6.4.1.2 Terminaltjenester.....	83
6.4.1.3. Havnetjenester.....	83
6.5 OVERFØRING AV TRANSPORT FRA LAND TIL SJØ.....	84
6.6 NASJONALE INTERESSER.....	84
6.6.1 Om behovet for statlig kontroll.....	84
6.6.1.1 Havne- og farvannsloven og ivaretagelse av nasjonale interesser.....	89
6.6.1.2 Andre regler.....	91
6.6.1.3 Øvrig transportlovgivning .....	93
6.7 FINANSIERING AV TRAFIKKHAVNER OG TRAFIKKHAVNEVIRKSOMHET .....	94
6.7.1 Havneøkonomi .....	94
6.7.1.1 Innledning – utviklingstrekk havneavgiftslovgivningen .....	94
6.7.1.2 Gjeldende avgiftssystem.....	95
6.7.1.2.1 Nærmere om kostnadsansvarsprinsippet .....	96
6.7.1.2.2 Kostnadsbærere .....	97
6.7.2 Havneinntekter .....	98
6.7.2.1 Skipsavgifter.....	98
6.7.3 Havneutgifter.....	99
6.7.2.3 Våre største havner målt i resultat .....	99
<b>KAPITTEL 7 HOVEDSPØRSMÅL HAVNER .....</b>	<b>100</b>
7.1 LOVSTRUKTUR.....	100
7.1.1 Innledning .....	100
7.1.1.1 Inndeling av regelverket .....	100
7.1.1.2 Fordeling av regler mellom lov og forskrift .....	101

7.1.1.3 Inndeling av den enkelte lov, særlig i kapitler og paragrafer .....	101
7.1.2. Gjeldende rett .....	101
7.1.3. Øvrig lovgivning om infrastruktur for transport .....	102
7.1.3.1 Innledning .....	102
7.1.3.2 Veisektoren .....	103
7.1.3.3 Jernbanesektoren .....	103
7.1.3.4 Luftfartssektoren .....	104
7.1.4 Havneeier .....	104
7.1.5 Havnebruker .....	105
7.1.5.1 Sjøtransport .....	105
7.1.5.2 Operatører .....	105
7.1.5.3 Landtransport .....	106
7.1.6 Offentlige interesser .....	106
7.1.6.1 Nasjonale interesser .....	106
7.1.6.2 Regionale interesser .....	108
7.1.6.3 Lokale interesser .....	109
7.1.7 Utvalgets forslag .....	109
7.2 LOVENS VIRKEOMRÅDE .....	110
7.2.1 Innledning .....	110
7.2.2 Gjeldende rett .....	110
7.2.2.1 Lovens saklig virkeområde .....	110
7.2.2.2 Lovens stedlige virkeområde .....	111
7.2.2.2.1 Kommunens myndighetsutøvelse – sjø/land .....	112
7.2.2.2.2 Kommunens forvaltningsoppgaver .....	114
7.2.2.2.3 Kommunens forretningsvirksomhet .....	114
7.2.2.3 Lovens personelle virkeområde .....	115
7.2.3 Utvalgets forslag .....	117
7.3 HAVNESTRUKTUR .....	117
7.3.1 Innledning .....	117
7.3.2 Gjeldende rett .....	118
7.3.3 Problemstillinger .....	120
7.3.3.1 Finansieringsproblemet .....	121
7.3.3.2 Fragmenteringsproblemet .....	121
7.3.3.3 Restruktureringsproblemet .....	122
7.3.3.4 Ivaretagelse av viktige samfunnsinteresser .....	122
7.3.3.4.1 Nærmere om ivaretagelse av viktige samfunnsinteresser .....	125
7.3.4 Fiskerihavnenes forhold .....	127
7.3.4.1 Innledning .....	127
7.3.4.2 Noen særlige spørsmål knyttet til fiskerihavner .....	127
7.3.5 Utvalgets forslag .....	129
7.4 HAVNEVIRKSOMHET .....	129
7.4.1 Innledning .....	129
7.4.2 Gjeldende rett .....	130
7.4.2.1 Organisasjonsform .....	130
7.4.2.1.1 Situasjonen når det ikke er opprettet eget havnestyre .....	131
7.4.2.1.2 Fast utvalg .....	131
7.4.2.1.3 Styre for kommunal bedrift/kommunalt foretak .....	131
7.4.2.1.4 Interkommunalt selskap .....	133
7.4.2.1.5 Privateide havner .....	134
7.4.2.2 Eierrådighet .....	134
7.4.2.3 Styringsform .....	135
7.4.2.4 Hvilke typer av virksomhet som naturlig bør inngå i havnevirksomhet .....	136
7.4.2.4.1 Forvaltningsvirksomhet .....	136
7.4.2.4.2 Forretningsvirksomhet .....	137
7.4.3 Problemstillinger .....	138
7.4.3.1 Organisasjonsform .....	138
7.4.3.1.1 Aksjeselskap .....	138
7.4.3.1.2 Ny organisasjonsform ? .....	140
7.4.3.1.3 Andre spørsmål .....	140
7.4.3.2 Eierrådighet .....	142
7.4.3.3 Styringsform .....	143
7.4.3.4 Sammensetning av styret for havnen .....	144
7.4.3.5 Hvilke typer av virksomhet som naturlig bør inngå i havnevirksomhet .....	145

7.4.4 Adgang til å benytte havn.....	145
7.4.5 Utvalgets forslag.....	146
7.5 FINANSIERING AV HAVNEVIRKSOMHET M.V.....	147
7.5.1 Innledning.....	147
7.5.2 Havneøkonomi.....	148
7.5.3 Gjeldende rett.....	149
7.5.4 Aktuelle spørsmål.....	150
7.5.4.1 Havnekassen.....	150
7.5.4.2 Havneformål.....	153
7.5.5 Utvalgets forslag.....	156
7.6 FORHOLDET TIL ANNEN LOVGIVNING, INTERNASJONALE REGLER M.V.....	156
7.6.1 Innledning.....	156
7.6.2 Gjeldende rett.....	156
7.6.3 Aktuelle spørsmål.....	157
7.6.3.2 Kommuneloven.....	158
7.6.3.3 Lov om interkommunale selskap.....	158
7.6.3.4 Plan- og bygningsloven.....	159
7.6.3.5 Sjødyktighetsloven.....	159
7.6.8 Internasjonale regler - folkerett.....	160
7.6.8.1 Regler som gjelder kommunal næringsvirksomhet.....	160
7.6.8.1.1 EØS-avtalen og offentlig virksomhet.....	160
7.6.8.1.2 Statsstøtteforbudet.....	161
7.6.8.1.3 Regler om offentlige anskaffelse.....	161
7.6.8.2 Regler som gjelder havnevirksomhet.....	162
7.6.9 Utvalgets forslag.....	162
<b>8 UTVIKLINGSTREKK FARVANN.....</b>	<b>163</b>
8.1 NORMATIVE UTVIKLINGSTREKK.....	163
8.1.1 Innledning - kritikk mot lovens struktur og språk.....	163
8.1.2 NOU 1992:32 Bedre struktur i lovverket.....	163
8.1.3 Planlovutvalget.....	163
8.1.4 Lossituasjonen – slutt på forbudte områder.....	165
8.1.5 Kystvaktloven.....	165
8.2 UTVIKLINGSTREKK.....	166
8.2.1 Nyttetraffikk.....	166
8.2.1.1 Godssutvikling.....	166
8.2.1.2 Cruisetraffikk.....	166
8.2.1.3 Hurtigbåttraffikk.....	168
8.2.2 Fiskerivirksomhet.....	169
8.2.2.1 Fartøystatistikk, antall fiskere, lønnsomhet, fiskekart.....	169
8.2.2.2 Leveranser fra russiske fartøyer til norske kjøpere.....	171
8.2.2.3 Sentralisering av fiskerivirksomhet - vertikal integrasjon flåte – fiskeindustri.....	171
8.2.3 Fiskeoppdrett.....	173
8.2.4 Oljevirksomhet.....	175
8.2.4.1 Norsk sektor.....	175
8.2.4.2 Russisk sektor.....	178
8.2.5 Fritidsflåten.....	178
8.2.6 Andre forhold.....	179
8.2.6.1 Farledskryssninger.....	179
8.2.6.2 Elektroniske kart.....	180
8.2.6.3 Etablering av trafikksentraler.....	180
8.2.6.4 Samordnet meldings- og informasjonssystem.....	180
8.3 ORGANISATORISKE UTVIKLINGSTREKK.....	181
8.3.1 Omorganisering av Kystverket.....	181
8.3.1.1 Kystverket før omorganiseringen.....	181
8.3.1.2 Forslag til ny organisering av Kystverket.....	181
8.3.1.2.1 Lostjenesten.....	181
8.3.1.2.2 Trafikksentraler.....	181
8.3.1.2.3 Fyr- og merketjenesten.....	182
8.3.1.2.4 Produksjonsenhet for havne- og farledstjenester, samt tyngre fyrvedlikehold.....	182
8.3.1.2.5 Kystverkets planoppgaver.....	182
8.3.2 Interkommunalt havnesamarbeid.....	182

8.3.3 Oljevernberedskap.....	183
<b>8.4 POLITISKE UTVIKLINGSTREKK.....</b>	<b>185</b>
8.4.1 Nyttetraffikk.....	185
8.4.1.2 Nasjonal Transportplan 2002 – 2011 St. melding nr. 46 (1999-2000).....	185
8.4.1.3 Klassifisering av havner i nasjonale- og regionale havner.....	185
8.4.1.4 Miljøkrav .....	186
8.4.1.5 Handlingsplan for å bedre sikkerhet og beredskap langs kysten .....	186
8.4.2 Fiskerivirksomhet.....	187
8.4.2.1 Større frihet mht. utforming av fiskefartøyer .....	187
8.4.3 Fiskeoppdrett.....	187
8.4.4 Oljevirksomhet.....	187
8.4.5 Fritidsflåten .....	188
8.4.6 Andre forhold.....	188
8.4.6.1 Arealplanlegging i sjø.....	188
8.4.6.2 Marint vern .....	189
8.4.6.3 St. melding nr. 31. (2000-2001) Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling.....	191
<b>8.5 ØKONOMISKE UTVIKLINGSTREKK .....</b>	<b>192</b>
8.5.1 Forverret konkurransekraft i kystflåten.....	192
8.5.2 Økt brukerbetaling – kystgebyr .....	192
<b>8.6 INTERNASJONALE UTVIKLINGSTREKK.....</b>	<b>193</b>
8.6.1 Danskene har vedtatt ny havnelov.....	193
8.6.2 EU utvikler havnepolitikk .....	193
<b>9 HOVEDSPØRSMÅL – FARVANN .....</b>	<b>194</b>
9.1 BRUK .....	194
9.1.1 Rettsgrunnlaget for virksomhet på sjøen .....	194
9.1.1.1 Utøvelse av allemannsretter.....	195
9.1.2 Folkerettslige regler.....	195
9.1.3 Behov for offentlig regulering av bruk av farvann.....	196
9.1.3.1 Effektive transportkorridorer.....	196
9.1.3.1.1 Korridorenes funksjon og betydning .....	196
9.1.3.1.2 Trans-Europeiske nettverk for transport (TEN-T).....	198
9.1.3.1.3 Konkurranseflater i godstransport .....	198
9.1.3.1.4 Geografiske ulikheter i transportmiddelbruk og hovedstrømmer i godstransportene .....	199
9.1.3.1.5 Transportens betydning for næringslivet .....	201
9.1.3.2 Sjøulykker – risikoanalyser – risikoaksept .....	201
9.1.4 Offentlige reguleringstiltak .....	201
9.1.4.1 Reguleringsiltak innenfor territorialgrensen.....	202
9.1.4.1.1 Fartsbegrensninger.....	202
9.1.4.1.2 Forvaltning etter farleder.....	203
9.1.4.1.3 Trafikkreguleringer .....	211
9.1.4.1.4 Meldeplikt .....	212
9.1.4.1.5 Inngrep mot skipsfarten, vrakfjerning .....	212
9.1.4.2 Reguleringsiltak utenfor territorialgrensen.....	213
9.1.4.3 Samordning av bestemmelser om bruk av farvann.....	217
9.1.5 Planlegging i sjø.....	219
9.1.6 Utvalgets forslag.....	220
9.2 TILTAK .....	221
9.2.1 Regler om forhåndskontroll .....	221
9.2.1.1 Særlig om havne- og farvannsloven §§6 tredje ledd, 8 og 18 .....	222
9.2.1.2 Kystverket retningslinjer for brohøyder .....	222
9.2.1.3 Utdrag fra forvaltningspraksis .....	222
9.2.2 Behov for offentlig forhåndskontroll?.....	223
9.2.3 Forskjellige former for forhåndskontroll.....	224
9.2.4 Kriterier for konsesjonsplikt .....	225
9.2.4.1 Innledning .....	225
9.2.4.2 Bør konsesjonsplikten avgrenses til bestemte tiltak? .....	225
9.2.4.3 Avgrensning til tiltak med visse virkninger?.....	226
9.2.5 Kriterier for tildeling av konsesjon.....	228
9.2.6 Konsesjonsvilkår.....	228
9.2.6.1 Generelt om konsesjonsvilkår.....	228
9.2.6.2 Gjeldende rett.....	228

9.2.7 Den alminnelige forvaltningsrettslige vilkårslære.....	229
9.2.8 Overdragelse av konsesjon eller konsesjonsobjekt.....	230
9.2.9 Saksbehandlingsregler.....	230
9.2.9.1 Krav til avgjørelsesgrunnlaget .....	230
9.2.9.2 Utredning av alternativer.....	231
9.2.10 Samordning med behandling etter andre lover.....	231
9.2.11 Utvalgets forslag.....	232
9.3 NAVIGASJONSVEILEDNING.....	232
9.3.1 Generelle merknader.....	232
9.3.2 Fyr- og merketjenesten.....	234
9.3.3 Lostjenesten.....	234
9.3.4 Trafikkentraler.....	235
9.3.5 Elektronisk navigasjon.....	235
9.3.5.1 Innledning .....	235
9.3.5.2 Tilgjengelige systemer i norske farvann.....	236
9.3.5.3 Framtidige navigasjonshjelpemidler.....	237
9.3.6 Sjøkart og virtuell infrastruktur.....	237
9.3.7 Utvalgets forslag.....	239
9.4 FINANSIERING.....	240
<b>10 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER AV UTVALGETS FORSLAG</b>	<b>241</b>
<b>11 MOTIVER TIL DE ENKELTE BESTEMMELSER I LOVUTKASTET.....</b>	<b>244</b>
11.1 MOTIVER TIL DE ENKELTE BESTEMMELSER – LOV OM FARVANN.....	244
11.2 MOTIVER TIL DE ENKELTE BESTEMMELSER – LOV OM HAVNEVIRKSOMHET .....	273
<b>12 UTKAST TIL NY LOVGIVNING.....</b>	<b>294</b>
12.1 FARVANNSLOVEN.....	294
12.2 LOV OM HAVNEVIRKSOMHET (HAVNELOVEN).....	302
12.3 UTKAST TIL LOV OM ENDRINGER I LOV AV 14. JUNI NR. 77 1985 PLAN- OG BYGNINGSLOV.....	309



# 1 Utvalgets mandat, sammensetning m.v.

## 1.1 Bakgrunn og oppnevning

Ved Regjeringens beslutning av 29. juni 2000 fikk Fiskeridepartementet tilslutning til et forslag om å nedsette et utvalg til revisjon av havne- og farvannsloven. Utvalget ble oppnevnt av Fiskeridepartementet den 18. desember 2000.

Fiskeridepartementet varslet i St. meld. nr. 32 (1995-96) Om grunnlaget for samferdselspolitikken at en tok sikte på å igangsette arbeidet med en alminnelig revisjon av lov av 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann m.v. (havne- og farvannsloven). Dette gjentas i St. meld. nr. 46 (1996-97) Havner og infrastruktur for sjøtransport hvor det framheves at det som ledd i dette arbeidet vil settes i gang en utredning om organiseringen og styringsformen for norske havner. Ved behandlingen av meldingen i Stortinget ble det fra Samferdselskomiteen uttalt bl.a. at komiteen vektlegger trygge farleder, med god oppmerking og manøvreringsmuligheter, og trafikksentraler for de områder som har særskilte sikkerhetsmessige og miljømessige behov, at departementet skulle komme tilbake med en orientering om kriterier for klassifisering av havner på et egnet tidspunkt og at havnekassens midler også i framtiden bare skal kunne nyttes til havneformål.

Stortingets samferdselskomite kom tilbake til spørsmålet om revisjon av havne- og farvannsloven i Budsjett-innst. S. nr. 13 (1998-99). Komiteen viser der til sin behandling av St. meld. nr. 46 (1996-97) i Innst. S. nr. 254 (1996-97) og uttaler at det foreligger et behov for en gjennomgang av havne- og farvannslovgivningen. Samferdselskomiteen forutsetter at arbeidet blir satt i gang så fort det lar seg gjøre og peker på behovet for en gjennomgang av organisasjons- og styringssystemer for havner. Stortinget har senest i forbindelse med behandling av Dokument nr. 8:65 (1999-2000), gjentatt at havne- og farvannsloven trenger revisjon, jf. Innst. S. nr. 229 (1999-2000). Stortinget legger videre til grunn at utredningsmandatet får en vid ramme.

Fiskeridepartementet har gjennomført en foreløpig kartlegging av viktige utviklingstrekk som viser at gjeldende lovgivning ikke lenger anses som et hensiktsmessig styringsverktøy for myndighetene, bl.a. fordi lovgivningen ikke adresserer eller gir en egnet ramme for å håndtere mange av de viktige problemer innen for havne- og farvannsforvaltningen som utviklingen i senere år har aktualisert.

Departementet kom etter dette til at det er behov for en bred utredning som kan klarlegge og vurdere hovedproblemer, reguleringsbehov og utformingen av ny samlet lovregulering på havne- og farvannsområdet. Som Stortinget legger til grunn er mandatet utformet slik at utredningen kan gjøres på et fritt og faglig grunnlag. Departementet har lagt til grunn at utredningsarbeidet krever ulike former for ekspertise og bør foretas av et departementsoppnevnt utvalg hvor de viktigste berørte interessegrupperinger også er representert. Først under oppfølgingsarbeidet, etter at utredningen foreligger, vil det være naturlig å trekke inn berørte departementer.

## 1.2 Utvalgets sammensetning

Fiskeridepartementet la til grunn at de viktigste interessegrupperinger burde være representert i utvalget. Ved brev av 3. juli 2000 ba departementet Norsk Havneforbund, Norges Rederiforbund, Kommunenes Sentralforbund, Transportbrukernes Fellesorganisasjon, Norges Fiskarlag og Oljeindustriens Landsforening om forslag til medlemmer i utvalget. Utvalget fikk følgende sammensetning:

Advokat Roald Engeness, Trondheim (utvalgsleder)  
Assisterende havnedirektør Tromsø havn Randi Thørring, Norsk Havneforbund  
Seksjonsleder Johnny Tollefsen, Norges Rederiforbund  
Varaordfører Bodø kommune Britt Solvik, Kommunenes Sentralforbund  
Administrerende direktør Olav Grimsbo, Transportbrukernes Fellesorganisasjon  
Formann Oddmund Bye, Norges Fiskarlag  
Seksjonssjef Anders Mjelde, Oljeindustriens Landsforening

Oddmund Bye gikk av som formann i Norges Fiskarlag med virkning fra 14. oktober 2001, men har fungert som medlem hele utvalgsperioden.

Utvalgssekretær har vært prosjektleder Ole Sperre, Fiskeridepartementet.

## 1.3 Mandat

Stortinget vedtok 14. juni 2000, ved behandlingen av Dokument nr. 8:65 (1999-2000) og Innst. S. nr. 229 (1999-2000), å be regjeringen om å vurdere spørsmålet om anvendelse av økonomiske ressurser fra et havnedistrikt i et annet havnedistrikt i forbindelse med lovrevisjonen. Stortinget ba videre om en åpen drøftelse av spørsmålet om hva havnekassen kan brukes til, på bakgrunn av at de betydelige arealverdier som ligger i dagens havneareal både er skapt av havnevirksomheten og havnebyen sin utvikling. Stortinget uttalte endelig at "mandatet til utgreiingsutvalet burde ha ei vidare ramme enn det departementet legg føringar for, m.a. open drøfting av bruken og fordelinga av verdiar og inntekter, utvikling og forbetring av hamnelova for å utvikle ein effektiv logistikk og ei effektiv arealutnytting."

Utvalgets mandat er som følger:

1. "Utvalget skal utrede grunnlaget for ny havne- og farvannslov og utarbeide konkrete forslag til lovendringer. En ny lovgivning utformes som en rammelov som vil muliggjøre tilpasning av enkelthetene i regelverket i lys av utviklingen bl.a. når det gjelder så vel transportbehov og handelssamkvem, som tekniske og sikkerhetsmessige forhold.
2. Utvalget skal når det gjelder reguleringen av havnene og deres virksomhet vurdere bl.a:
  - betydningen av utpekningen av nasjonale og regionale havner, herunder mulig statlig engasjement
  - fiskerihavnenes forhold
  - havnenes betydning for sjøtransport og deres plass i det transportsystem Nasjonal Transportplan legger opp til
  - organisasjons-, eier- og styringsform og hvilke typer av virksomhet som naturlig bør inngå i havnevirksomhet.

- hvorvidt privateide havner bør omfattes av reguleringen, særlig på bakgrunn av behovet for en samlet regulering av all havnevirksomhet
  - prinsippene for avgrensning av havneområder
  - kriterier for avgrensning av havnekassen og begrepet "havneformål"
3. Utvalget skal ved vurderingen av reguleringen av farleder og bruken av kystfarvann legge vekt på bl.a:
- behovet for sikker og effektiv sjøtransport i kystområdene
  - å sikre en samordnet navigasjonspolitik
  - den tekniske utviklingen innen skipsfart og navigasjonshjelpemidler
  - hensiktsmessigheten av og evt. system for inndeling av farleder for å sikre og effektivisere farledssystemene og utforme en egnet regulering av ulike farleder
  - ulike brukergruppers interesser i kystfarvannene og behovet for en helhetlig regulering av bruksforholdene
4. Utredningsarbeidet skal omfatte forholdet til EU og annet internasjonalt regelverk. Det bør videre omfatte en oversikt over rettstilstanden i andre nordiske land.

Utvalgets innstilling skal legges fram for fiskeriministeren innen 15.mars 2001."

Ved oppstart av utvalgsarbeidet årsskiftet 2000/2001 ble fristen korrigert til 1. november 2001.

Utvalget bad ved brev av 16. august Fiskeridepartementet om at fristen ble skjøvet til 1. mars 2002. Det ble vist til at selv om arbeidet i utvalget har gått jevnt framover, tilsier oppgavens omfang at det vil være vanskelig å bli ferdig til den fastsatte tid dersom arbeidet skal få den kvalitet utvalget ønsker. Fiskeridepartementet meddelte ved brev av 1. oktober s.å. at fristen utsettes til 2. januar 2002. Utvalget henvendte seg etter dette på ny til Fiskeridepartementet ved brev av 27. november 2001 med anmodning om at fristen ble satt til 1. mars 2002. Fra utvalget ble det understreket at mandatet ble mer arbeidskrevende enn det man fra først av hadde forestilt seg. Departementet meddelte ved brev av 6. desember s.å. at fristen utsettes til 1. februar 2002.

#### **1.4 Utvalgets arbeid m.v.**

Utvalget har delt arbeidet i tre hoveddeler: Farvannsdelen, havnedelen og en avsluttende del. Utvalget har avholdt møter omtrent månedsvis. Utvalget har avholdt 12 utvalgsmøter.

Utvalget har vært på befaring om bord hurtigruteskipet "Polarlys" på strekningen Trondheim – Bergen og fergen "Crown of Scandinavia" på strekningen Oslo – København. Utvalget har videre besøkt trafikkentralene i Oslo havn, Tromsø havn og København havn.

Utvalget har til sine møter invitert en rekke personer, etater og organisasjoner for å supplere utvalget med synspunkter og informasjon innen sentrale temaer:

- kystdirektør Øyvind Stene mfl. fra Kystdirektoratet for å komme med synspunkter og innspill om farvannsrettslige forhold generelt,

- direktør Frode Klepsvik Sjøkartverket om elektroniske sjøkart,
- rådgiver Else Heldre Sjøfartsdirektoratet om adgangen til å gripe inn mot skipsfarten langs kysten,
- havnedirektør Per Mauritz Hanssen Oslo havn om trafikksentralen i Oslo havn,
- havnedirektør Hallvar Pettersen Tromsø havn om Tromsø havn og sikkerheten i nordområdene,
- Jan Petter Barlindhaug Barlindhaug AS om nasjonal havnestruktur.

Utvalget har videre hatt møter med Planlovutvalget, Rederienes Landsforening, Logistikk og Transportbedriftenes Landsforening, Dampskibsekspeditørenes Forening, Norsk Skipsmeglerforbund, Fraktefartøyenes Rederiforening, Norsk Havneforbund, Sammenslutningen af danske havne, København havn AS, København - Malmø havn AB.

Utvalgets leder har som ledd i utvalgsarbeidet deltatt på Haugesundskonferansen, Norsk Havneforbunds årsmøte 2001, ESPO general assembly i Oslo, Transportbrukernes Fellesorganisasjons havne og sjøtransportkonferanse 2001 og et fagseminar om oljebaser.

For å danne seg et best mulig bilde av de faktiske forhold og utfordringene innen havne- og farvannssektoen har utvalget bedt om å få inn synspunkter fra flere hold. De instanser som er blitt invitert til å gi sine vurderinger er Kystdirektoratet, Sjøkartverket, Fiskeridepartementet og Utenriksdepartementet.

I tillegg til å benytte allerede eksisterende forsknings- og utredningsmateriale har utvalget innhentet informasjon fra norske havner. Ved brev av 15. oktober 2001 bad utvalget Norsk Havneforbund om bistand for å få fram faktaopplysninger om norske havner. Utvalget utarbeidet et spørreskjema for formålet. For samme formål bad utvalget Norsk Havneforbund om å innhente situasjonsbeskrivelser av fartøy som anløper Oslo havn med containere i utenrikstrafikk og av gods fartøy som anløper Tromsø havn i innenriks trafikk.

Utvalgets sekretær har under arbeidet med farvannsdelen hatt møter med Kystdirektoratet og kontakt med sjøfartsmyndigheter i andre nordiske land.

Fiskeridepartementet bevilget 445 000 kr til revisjonsarbeidet i 2000. Arbeidet i utvalget kom først i gang i januar 2001. Resterende midler ble således overført til 2001. Etter anmodning fra utvalget ble bevilgningen for 2001 økt til totalt 500 000 kr. Totalt er det medgått ca 523 000 kr til utvalgets arbeid.

## **2 Sammendrag**

### **2.1 Sammendrag av utvalgets utredning**

#### **2.1.1 Hovedpunkter**

Utredningen kapittel 7 og 9 inneholder utvalgets vurdering av en rekke hovedspørsmål knyttet til havne- og farvannsloven. Det legges i kapittel 12 frem forslag til ny lovgivning til erstatning for lov av 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann m.v. Merknader til regelverket er gitt i kapittel 11. Utvalget legger til grunn at det utarbeides nødvendige forskrifter til reglene. I samsvar med mandatet har utvalget søkt å utforme rammelovgivning som vil muliggjøre tilpasning av enkelthetene i regelverket i lys av utviklingen bl.a. når det gjelder så vel transportbehov og handelssamkvem som tekniske og sikkerhetsmessige forhold.

I kapittel 10 er de administrative og økonomiske konsekvensene av forslagene vurdert som små.

I kapittel 1 er det redegjort for bakgrunnen for utredningsarbeidet og for oppnevningen av utvalg til revisjon av havne- og farvannsloven. Videre er det redegjort for utvalgets mandat og for utvalgets arbeid. Tatt i betraktning det omfattende sakskomplekset har utvalget hatt begrensede ressurser og knapp tid til rådighet.

Som bakgrunn for drøftelsene i kapittel 7 og 9 har utvalget i kapitlene 6 og 8 kartlagt de viktige utviklingstrekk innen havne- og farvannssektoren. I tillegg er det i kapittel 3 foretatt en kort historisk gjennomgang av havne- og farvannslovgivningen. Gjeldende rett er gjennomgått i kapittel 4. I samsvar med mandatet er det i kapittel 5 foretatt en kartlegging av utenlandsk rett.

#### **2.1.2 Utvalgets anbefalinger**

Utvalget foreslår at gjeldende havne- og farvannslov deles i to lover; en lov om havnevirksomhet, heretter kalt havneloven, og en farvannslov. Farvannsloven regulerer farvannet som ressurs, mens havneloven regulerer en virksomhet. Utvalget legger til grunn at en egen farvannslov kan bidra til å tydeliggjøre betydningen av farvannsforvaltningen og dermed Kystverkets oppgaver. Utvalget ser dette i sammenheng med øvrig transportlovgivning og arbeidet med å overføre transport fra vei til sjø. Det vises i denne sammenheng til det kontinuerlige arbeid med Nasjonal transportplan. Også havnenes funksjoner, særlig trafikkhavnenes, kommer tydeligere frem ved en deling av havne- og farvannsloven. Etter utvalgets oppfatning får havnene derved en mer nøytral posisjon i forhold til de ulike transportsektorene, og det er mulig å vurdere egnete reguleringer ut fra havnevirksomhet som sådan. Kommunen vil imidlertid som etter gjeldene lov fungere som farvannsmyndighet innenfor havnedistrikt. Lovutkastet åpner for å organisere kommunale havner i aksjeselskap.

### *2.1.2.1 Havn*

Havnene i Norge er bygd opp gjennom århundrer for forsvars-, samferdsels, nærings- og private formål. Oppbygningen har vært preget av vår geografi, vårt næringsliv og vår beliggenhet i utkanten av Europa.

Det er 282 kystkommuner i Norge og ca 100 havnedistrikter. Av kommunale havner er 53 organisert i Norsk Havneforbund og har egen havneadministrasjon. Utover dette er det 7 kommunale havner med administrasjon og ca 40 kommunale havner uten administrasjon. De kommunale havnene er allment tilgjengelig og har i varierende grad utviklet trafikkhavnfunksjoner. De fleste kaianlegg i privat eie ivaretar private formål, men 6-8 er allment tilgjengelig med trafikkhavnfunksjoner. I statistisk sammenheng inngår disse i havnedistriktene. I årenes løp har staten bygget fiskerihavneanlegg på ca 750 steder langs kysten. I tillegg er det også bygget ut slike anlegg i kommunal og privat regi. Totalt sett er det vanlig å regne med i overkant av 9000 kaianlegg i Norge.

Hovedspørsmålene under havnedelen er drøftet i kapittel 7.

#### *Lovens saklige virkeområde*

Lovens saklige virkeområde er drøftet under kapittel 7.2. Utvalget legger til grunn at det sentrale formål med loven må være å stimulere til effektiv havnevirksomhet, sjøtransport og kombinerte transportere for å dekke samfunnets, fiskerienes og næringslivets behov for slike tjenester. Loven må derfor bidra til å sikre tilstrekkelige havnearealer, god tilknytning mellom trafikkhavner og sjøverts og landverts transportkorridorer, samt legge til rette for virksom konkurranse mellom havner.

#### *Havnestrukturen*

Havnestrukturen og tilpasning av reglene til denne er drøftet under kapittel 7.3. Alle havner må behandles som farvannsanlegg etter farvannsbestemmelsene. Område for de særlige havnebestemmelsene bør derimot hovedsakelig omfatte trafikkhavner. De øvrige kategorier kan falle inn under havnebestemmelsene i den utstrekning de har en kombinasjon hvor trafikkhavnfunksjoner inngår, samt i forhold til generelle regler i havneloven. Slike generelle regler kan gjelde forhold som angår sikkerhet og miljø.

Utvalget ser et behov for å tydeliggjøre nasjonale interesser, ikke minst for å legge til rette for at intensjonene i Nasjonal transportplan og reglene i plan- og bygningsloven blir ivare tatt på best mulig måte. Utvalget legger til grunn at regjeringen har utpekt nasjonalhavner og foreslår bl.a. egne bestemmelser for organisering og styring av slike havner. Utvalget mener videre at staten må ha overordnet styring med havnestrukturen og foreslår en konsesjonsordning som sikrer nødvendig kontroll med bl.a. etablering, flytting og avvikling av trafikkhavner.

Når det gjelder fiskerihavnenes forhold, foreslår utvalget at det i loven tydeliggjøres at disse er forbeholdt merkepliktige fiskefartøy.

#### *Havnens driftsoppgaver og forvaltningsoppgaver*

Havnens driftsoppgaver og forvaltningsoppgaver er drøftet under kapittel 7.4. Utvalget viderefører de driftsmessige og forvaltningsmessige oppgaver som kommunen har etter havne- og farvannsloven. Utvalget foreslår å videreføre havnedistriktene som avgrensning av kommunens ansvar for farvannsforvaltningen.

For å rydde opp i spørsmål om eksistens av og utstrekningen av havnedistrikt, foreslår utvalget imidlertid at havnedistriktene fastsettes på nytt innen tre år fra lovens ikrafttredelse. Reglene om kommunens tilsynsplikt videreføres. Utvalget foreslår i tillegg regler som innebærer at havnen og den som deltar i havnevirksomhet må utøve et egentilsyn i forhold til sikkerhet og miljø. Det foreslås regler for å ivareta fri markedsadgang for tilbydere av havnetjenster i havnen. Begrepet ”havneformål” omfatter investeringer og andre tiltak i faste anlegg som er grunnlaget for virksomheten og nødvendig driftstilbehør som innretninger for fortøyning, lossing, lasting, lagring og for sikker navigasjon i havneområdet. Dette foreslås lovfestet og for ytterligere å lette praktiseringen er det knyttet motivuttalelser til definisjonen. Som etter gjeldende regler vil styret for havnen ha rett og plikt til å uttale seg om en disposisjon er for havneformål.

Utvalget foreslår egne regler for trafikkhavner. Slike havner vil ha mottaksplikt for fartøyer.

#### *Organisering av havnevirksomhet*

Organisering av havnevirksomhet er drøftet under kapittel 7.4. Utvalget mener den enkelte kommune må ha frihet til å velge om det skal opprettes et organ for havnevirksomhet og hvordan dette skal skje etter kommunallovgevingen.

Havnene opererer i en konkurranseutsatt sektor, og de kommunale havnene bør derfor ha adgang til å konkurrere på samme vilkår som private. Utvalget foreslår derfor at kommunene også kan organisere havnene som aksjeselskap. Et slikt selskap kan eies av kommunen alene eller i samarbeid med private. Aksjeselskapsformen muliggjør en begrensnig av den økonomiske risikoen og kan bidra til at brukerinteresser i større grad tar risiko for at investeringer i havnen kaster av seg. En større grad av privat kapital kan bidra til en restrukturering innen havnesektoren og dermed et bedre tilbud. Utvalget antar at privatisering kan bidra til å øke sjøtransportens konkurranseevne.

Når det gjelder nasjonalhavner, foreslår utvalget at det fastsettes i loven at disse skal organiseres som kommunalt foretak, interkommunalt selskap eller aksjeselskap. Utvalget mener at antall styrerepresentanter i styret for havnene må begrenses for å sikre beslutningsdyktighet. Utvalget går derfor inn for at staten begrenser seg til å oppnevne ett medlem i styret for viktige havner. Dette medlemmet bør ha ansvaret for å koordinere statlige og regionale interesser. Utover dette må sammensetning av styret være eiers ansvar. Statlig styring innen havnesektoren bør for øvrig kanaliseres gjennom transportplanleggingen. Slik loven er utformet, er det ikke noe til hinder for at staten går inn som aksjeeier i en havn på lik linje med andre.

Utvalget foreslår også at havner kan eies og drives av private aksjeselskap.

#### *Finansiering av havnevirksomhet*

Finansiering av havnevirksomhet er drøftet under kapittel 7.5. Utvalget foreslår at trafikkavgiften og spesielle avgifter som kunne oppkreves etter eldre lovgivning tas bort. Utvalget foreslår at betegnelsen ”avgift” erstattes av betegnelsen ”gebyr” for å fremheve brukerfinansieringen.

Når det gjelder reglene om havnekassen, mener utvalget at disse må videreføres. For å skape større klarhet foreslår utvalget at begrepet ”havnekasse” defineres i loven som

en atskilt del av kommunens løpende inntekter, fast eiendom og løsøre som forvaltes for havneformål etter loven her. Tilsvarende foreslår utvalget at begrepet ”særlig havneinnretning” defineres i loven som fast eiendom, anlegg eller innretning som kommunen har stilt til disposisjon for havnen. Utvalget foreslår videre at reglene tilpasses adgangen til å foreta utdeling til eierne etter selskapslovgivningen, men slik at det for havneformål står til rådighet en forsvarlig eiendomsmasse og likvider ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten.

Utvalget legger til grunn at havnekassen skal benyttes innenfor kommunens grenser. Ved interkommunalt samarbeid og når havnen organiseres i aksjeselskaps form, bør det imidlertid kunne foretas investeringer også utenfor kommunegrensen.

Utvalget foreslår at det etter departementets tillatelse kan gis tillatelse til å avvikle trafikkhavnevirksomhet og at det i den forbindelse kan settes vilkår om disponering av havnekassens midler. Departementets vurdering bør skje ut fra havnens betydning i samferdselsnett og dens betydning lokalt.

#### *2.1.2.2 Farvann*

Farvannet langs Norskekysten har alltid vært og er en transportåre med korridorer innenlands og til og fra utlandet samt for gjennomseiling. I området har Norge rettigheter til og ansvar for noen av verdens mest produktive sjøområder. Dette gir et enestående utgangspunkt for verdiskaping basert på naturens egne produksjonsprosesser, utnyttning av sjøarealene til havbruk og utvikling av betydelige kystbaserte næringsvirksomheter. Farvannet er endelig viktig for friluftsliv og rekreasjon.

Geografisk er forvaltningsområdet utenfor fastlandet omfattende: Området innenfor grunnlinjen er 90 126 km<sup>2</sup>, mellom grunnlinjen og territorialgrensen; 18 865 km<sup>2</sup>, mellom grunnlinjen og fiskerigrensen; 56 705 km<sup>2</sup> og mellom grunnlinjen og 200 mils- grensen; 878 575 km<sup>2</sup>. Lengden av hovedleden langs kysten tilsvarer omtrent lengden av fastlandet uten fjorder og bukter; 2650 km. I tillegg er det et nettverk av indre og ytre leder, leder mellom disse, samt inngående leder til havnene.

Hovedspørsmålene under farvannsdelen er drøftet i kapittel 9.

#### *Retten til bruk av farvann*

Retten til bruk av farvann er drøftet under kapittel 9.1. Friheten til å ferdes på sjøen må lovfestes som et utgangspunkt for reglene om bruk av farvannet. Utvalget foreslår ingen vesentlige endringer og bestemmelsene om bruk av farvann videreføres som i gjeldende rett. Utvalget mener imidlertid at virkemiddelbruken i større utstrekning kan knyttes til definerte farleder. Utvalget antar at det kun i særlig trafikkerte farvann, trange eller farlige farvann, eller ved spesielt farlig last og fare for forurensning at det vil være behov for å fastsette påbudte farleder. Anbefalte farleder bør derimot fastsettes langs hele kysten.

Utvalget mener behovet for å regulere ferdsel først og fremst gjør seg gjeldende innenfor grunnlinjen hvor fysiske forhold tilsier reguleringstiltak for å ivareta framkommelighet og sikkerhet til sjøs.



Også i området mellom grunnlinjen og territorialgrensen kan det etter utvalgets oppfatning være et reguleringsbehov. Utvalget viser særlig til den risiko for stor skade som sjøtransport langs Norskekysten representerer for det marine miljø og for næringsvirksomhet langs kysten. Kyststatens myndighet i sjøterritoriet er begrenset av folkeretten. Den viktigste folkerettslige begrensning følger av reglene om alle skips rett til uskyldig gjennomfart.

Utvalget mener at loven også bør kunne gjøres gjeldende i områder utenfor territorialgrensen. En utvidelse av virkeområde for loven kan være aktuelt for å redusere faren for trafikkuhell, kollisjon med innretninger for petroleumsvirksomhet og forurensningskatastrofer. Det vil for eksempel kunne være aktuelt å regulere trafikken med internasjonalt anerkjente farleder eller trafikkorridorer hvor fravik fra disse vil gi anledning til inngripen fra norsk myndighet. Havrettstraktaten gir en viss adgang til å utøve myndighet i dette området.

Folkerettslige regler har stor betydning for hvilke regler som kan håndheves i farvannet og utvalget foreslår derfor lovfestet at folkeretten gjelder i tilfelle motstrid mellom nasjonale regler og folkeretten.

#### *Inngrep mot skipsfarten*

Adgang til foreta inngrep mot skipsfarten er drøftet under kapittel 9.1.4. Utvalget har foreslått mer utfyllende regler om inngrep mot skipsfarten. Det foreslås lovfestet en generell plikt til å unngå å volde fare eller skade for sjøverts ferdsel eller omgivelsene ved bruk av fartøy, kjøretøy eller andre gjenstander. Dette vil være utgangspunkt for de øvrige regler om det offentliges adgang til å gi pålegg om tiltak og selv sørge for tiltak.

Når det gjelder det offentliges adgang til selv å sørge for tiltak, foreslås hjemmel for farvannsmyndigheten til å gripe inn for sikring av fartøy som er havarent. Formålet med bestemmelsen er å redusere faren for skipbrudd med dets konsekvenser for miljø, framkommelighet og materielle skader. For at bestemmelsene skal få full effekt kreves samordning av miljø- og sikkerhetsarbeidet mellom ulike offentlige etater.

#### *Forhåndskontroll med tiltak*

Behovet for forhåndskontroll med tiltak er drøftet under kapittel 9.2. Utvalget har drøftet behovet for offentlig forhåndskontroll med tiltak i farvann og har kommet til at det bør være en slik kontroll. Utvalget foreslår mer utfyllende regler bl.a. flere saksbehandlingsregler. Forslag er likevel i stor grad en videreføring av gjeldende regler. Det vises til at utnyttning og påvirkning av farvannet kan ha betydelige miljø- og næringsmessige konsekvenser.

Et hovedprinsipp i utøvelse av farvannsforvaltning bør være å ivareta ulike brukergruppers interesser i farvannet. Forvaltningen bør således ha et helhetlig perspektiv. Planer etter plan- og bygningsloven må vektlegges i denne sammenheng. Utvalget foreslår regler om samordning mellom farvannslov og plan- og bygningslov. Utvalget mener imidlertid at plan- og bygningslovens bestemmelser om planlegging i sjø bedre kan tilpasses de faktiske og rettslige forhold som gjelder for sjøen og har bedt Planlovutvalget vurdere dette nærmere i sitt arbeide.

Departementet skal være farvannsmyndighet, men man legger til grunn at denne myndighet vil bli delegert til Kystverket. Som etter gjeldende rett er det etter utvalgets oppfatning nødvendig og hensiktsmessig å tildele kommunene myndighet i farvann. Kommunen vil således være farvannsmyndighet innen havnedistrikt.

#### *Navigasjonsveiledning*

Forhold som vedrører navigasjonsveiledning er drøftet under kapittel 9.3. Utvalget viser til at muligheten for sikker og effektiv framføring av sjøtrafikken krever gode navigasjonshjelpemidler. Den tekniske utviklingen innen skipsfart og navigasjonshjelpemidler har økt antall navigasjonshjelpemidler. Det er viktig å bruke moderne hjelpemidler sammen med de mer tradisjonelle, radar og visuell kontakt med lykter og kart. Når utviklingen har medført at de moderne hjelpemidler har større betydning for navigasjonen må loven ta dette opp i seg, både ved å sikre at disse kan fungere etter sin hensikt og ved å regulere adgangen til å yte navigasjonsveiledning i en videre forstand.

Utvalget legger til grunn at navigasjonsveiledning fremdeles bør være en statsoppgave og foreslår dette nedfelt som et overordnet prinsipp i loven. Utvalget foreslår at reglene om oppsetting av fyr og merker videreføres.

Lospliktsystemet er fra 1995 begrunnet i miljø- og sjøsikkerhetshensyn og som sammenfaller med hensynet bak øvrige navigasjonstjenester. Utvalget har av denne grunn drøftet om losloven bør inkorporeres i farvannsloven. En samregulering kan redusere regelmengden og gjøre det lettere for sjøfarende å orientere seg i aktuelt regelverk. Utvalget ser det som ønskelig at bestemmelsene om navigasjonsveiledning samles i en lov.

Når det gjelder trafikksentraler, legger utvalget til grunn at disse kan spille en rolle i forvaltningen av farvannet langs kysten særlig under forhold med høy trafikk tetthet og vanskelige forhold for øvrig. Utvalget viser til de tekniske muligheter som åpner seg med automatisk identifikasjonssystem (AIS) og regjeringens arbeid med å styrke sikkerheten langs kysten for øvrig. Utvalget mener bl.a. at sentralene må tildeles klarere inngrepshjemler. Utvalget har identifisert et behov for fjernlosing, men har ikke behandlet dette videre. Dette bør tas opp ved en gjennomgang av losloven.

Utvalget legger til grunn at virtuell infrastruktur for sjøtransport, dvs. elektroniske kartdatabaser som element i elektroniske sjøkartsystemer, vil bli et sentralt navigasjonshjelpemiddel i tiden som kommer. Utvalget viser til Sleipner-kommisjonens rapport hvor det fremgår at det er særlig viktig å fullføre arbeidet med å utgi elektroniske sjøkart i løpet av kort tid og til det arbeidet som utføres i Sjøkartverket med å etablere en konsistent elektronisk kartdatabase for hele kysten basert på et moderne oppmålingsgrunnlag innen 2006. Regler om navigasjonshjelpemidler bør av informasjonshensyn samordnes i farvannsloven. Utvalget foreslår at retten til å utstede nautiske kart og publikasjoner krever offentlig tillatelse og at dette lovfestes i farvannsloven.

## 3 Historikk

### 3.1 Eldre lovreguleringer

Havneutbygging i Norge har alltid vært knyttet til handel med utlandet. I middelalderen var det høvdinger og stormenn som stod for handelen over sjøen og for bygging av kaier og andre havneinnretninger. Det er for eksempel kjent at kong Eystein i det tolvte århundre lot bygge en molo ved Agdenes. Restene etter denne kan fortsatt sees.

Ved siden av Magnus Lagabøters Farmannalov dukket det opp en rekke lover og forskrifter som regulerte havneforholdene. Lovreguleringene tok for seg både hvordan havnene skulle bygges, og de faktiske rettigheter og forpliktelser man hadde når man lå ved en brygge. Dessuten anga de allmenne retningslinjer for hvordan havneforholdene best kunne ivaretas, men også sanksjonsformer for brudd på regelverket. Det ble også gitt generelle innskrenkninger i ferdselen for utlendinger. Den såkalte Bergen - regelen fra slutten av tolvhundretallet forbød utlendinger å ferdes sjøveien nord for Bergen. Forbudet gjaldt til slutten av 1500 tallet. Da ble det foretatt lempelser i forbudet.

Det første grunnlag for en administrasjon på havnesektoren ble lagt gjennom en kongelig forordning av 16. september av 1735 om havnenes istandsettelse i Norge m.v. Det viktigste administrative påbud var opprettelsen av havnekommisjoner i kystbyene. Kommisjonen skulle bestå av magistrat eller byfogd, loskapteinen og en borgermann. Administrativt fikk den underlagt seg kjøpstadshavnen og tilliggende uthavner. I første rekke skulle kommisjonen påse at havnene ikke forfalt og gi innberetning om tilstanden til Stattholderen.

I 1738 fikk vi vår første offentlige havneavgift. En vareavgift på eksport og import (mudderpenge), skulle brukes til å dekke utgiftene til mudring av havner. I og med at mudderpengene og senere de andre havneavgiftene ble øremerket for havneformål hadde man allerede i 1738 etablert det prinsipp at havneavgiftene ikke var skatt, men betaling for tjenester havnene kunne yte. Mudderpengene ble inndrevet av tollvesenet og så overført til stedets havnekasse. Fiskerne betalte etter Christian V's Norske Lov fra 1687 tiende. Ved en lov i 1845 ble det bestemt at fisketiende skulle overføres til en statlig fond og erstattes av en avgift betalt av dem som hadde nytte av havnen. Havnefondet skulle dekke vedlikehold og anlegg, men rammen ble senere utvidet til også å omfatte havnevesenets alminnelige administrasjon, merker og fester i fiskeridistriktene. I slutten av 1950-årene ble fondet avviklet.

### 3.2 Lov 10. juli 1894 om Havne- og Ringevesenet m.v.

Ved lov av 10. juli 1894 nr. 1 om Havne- og Ringevesenet m.v. ble det lokale havnevesen rettslig og økonomisk en selvstendig institusjon, som uavhengig av kommunen forvaltet havnekassens inntekter. Helt fra de første reskripter og fram til dette tidspunkt var havnedrift ansett for en statsoppgave. Ved loven av 1894 ble havnene et kombinert stats- og kommuneanliggende. Havnekassens midler skulle etter lovens forutsetninger kun benyttes til havnens beste og samtidig forutsatte loven at

havnen verken skulle ligge stat eller kommune til byrde. Selvfinansieringsprinsippet var følgelig etablert allerede 1894. Det lokale havnevesen var imidlertid undergitt sterkere statlig kontroll enn den alminnelig kommuneforvaltningen, som gjennom formannskapslovene av 1837 var gitt en selvstendig stilling, unntatt fra statlig instruksjonsmyndighet. Grunnen til dette er antatt å være at havnens inntekter ikke var skatt i vanlig forstand, men betaling for tjenester fra havnens brukere, samt at havnene ikke utelukkende var av lokal betydning, men også var av betydning for lokale interesser.

### **3.3 Lov 24. juni 1933 nr. 8 om havnevesenet**

Loven av 1894 ble avløst av havneloven av 24. juni 1933 nr. 8. Hovedprinsippet om at de lokale havnevesen skulle være egne rettssubjekter, ble opprettholdt, men havnedriften ble etter havneloven av 1933 i utgangspunktet gjort til et kommunalt ansvarsområde. Selv om havnene var egne rettssubjekter med en selvstendig stilling og egen økonomi i forhold til den øvrige statlige og kommunale forvaltning, ble de etter havneloven av 1933 ansett som eiet av kommunen. Et av formålene med havneloven av 1933 var å skape et mer presist rettslig grunnlag for havnenes virksomhet og forholdet til vedkommende kommune havnen var lokalisert i. Havnene og havnestyrenes forvaltningsmessige og rettslige status etter havneloven av 1933, var imidlertid fortsatt uklar og skapte mye diskusjon. Betegnelse som "havnekommune", "særkommune opprettet i spesiallovgivningen for å fremme havneformål" og "blandet statlig og kommunal nemnd" ble brukt om havnene og havnestyrene etter den tidligere havneloven. Som følge av at de lokale havnene etter havnelovene av 1894 og 1933 ble ansett som selvstendige rettssubjekter, hadde stat og kommune bare myndighet etter loven i de tilfeller der dette var uttrykkelig bestemt. Videre var det etter havneloven av 1933 havnestyret og ikke kommunen som sådan, som hadde det formelle ansvaret for planlegging, utbygging og drift av havnene. Alle tidligere havnelover hadde et skille mellom byhavner og andre havner, avhengig av kommunens status som bykommune eller herredskommune, slik at havnelovens regler om havneavgifter, havnekasse og begrensninger vedrørende bruken av havnekassens midler, i det vesentlige gjaldt for byhavnene. Dette skillet ble til en viss grad opprettholdt også i havneloven av 1933. Driften av de andre havnene ble i hovedsak finansiert av staten.

## 4 Gjeldende rett

### 4.1 Norsk intern rett

#### 4.1.1 Bakgrunn

Arbeidet med gjennomgang av lov av 24. juni 1933 nr. 8 om havnevesenet startet med et regjeringsoppnevnt utvalg, Havnelovutvalget, den 9. mai 1962. Utvalget avgav sin innstilling i november 1968. Den generelle revisjonen av loven ble utsatt for å få avklart prinsipielle spørsmål. Det var bl.a. ønskelig å forenkle avgiftssystemet og for å avklare forholdet mellom havn og kommune. Havnelovutvalgets arbeid ble videreført av Havneplanutvalget oppnevnt ved Kronprinsregentens resolusjon av 26. november 1971. Utvalget framla i mars 1975 en delutredning om prinsipper og retningslinjer for et nytt avgiftssystem og året etterpå den endelige utredningen NOU 1976:13 Utbygging og drift av norske havner. I sistnevnte utredning var spørsmålet om kommunal forankring blitt et av hovedpunktene.

Kystdirektoratet la i 1977 fram et forslag til nytt avgiftssystem basert på de prinsipper og målsettinger Havneplanutvalget la til grunn. Direktoratet foreslo 4 avgiftskategorier; anløpsavgift, bryggeavgift, vareavgift og trafikkavgift. Sistnevnte avgift ble forutsatt avvirket etter en overgangsperiode. Direktoratet la opp til at avgiftene skulle dekke havnens utgifter og være kostnadsorientert. De enkelte havner skulle selv fastsette avgiftssatsene under kontroll av Kystdirektoratet. Fiskeridepartementet fant ikke å kunne gå inn for en sentral godkjenning av avgiftsfastsettelsen, under henvisning til økt ressursbruk og ønske om større grad av frihet for kommunene som har det økonomiske ansvaret. Det ble lagt til grunn at statens styring med avgiftene skulle utøves gjennom forskriftsverket og håndhevingen av dette. Selvfinansieringsprinsippet – havnene skal dekke sine løpende utgifter gjennom inntektene – ble videreført som et siktepunkt for havnene, men i lys av de økonomiske virkemidler som velges for samferdselen ellers og under hensyntagen til kommunens økonomi. Det ble videre lagt til grunn at havneavgiftene skulle kostnadsorienteres.

Selv om havnenes status før 1985 var selvstendige rettssubjekter, var tilknytningene til kommunen sterke. For eksempel måtte havnestyret foreslag til havnekassens budsjett vedtas av kommunestyret og regnskapet revideres og decideres som bestemt for kommuneregnskaper, jf. lov om havnevesenet § 8 første ledd bokstav c og § 9. På den annen side kunne havnestyret selv velge sin formann, jf. lovens § 7 første ledd, ansette tjenestemenn, jf. § 8 første ledd bokstav d og drive utstrakt myndighetsutøvelse innenfor havnedistriktet, se lovens kapittel 2. Forholdet mellom havn og kommune var gjenstand for flere offentlige utredninger. I Marjus nr. 246 1999, "Styringsorganer og økonomiforvaltning i norske havner" (side 10) beskriver Henrik Hagberg prosessen slik: "Utvalget som utarbeidet Innstilling om endring av lov om havnevesenet av 6. november 1968 foreslo at havnene fortsatt skulle være egne rettssubjekter, adskilt fra kommunen. Denne ordningen ble også foreslått i den endelige utredningen fra havneplanutvalget, NOU 1976:13 Utbygging og drift av norske havner. Kommunaliseringstanken ble først foreslått av samferdselsplanutvalget i NOU 1977:30 Norsk

Samferdselsplan. Utvalgets standpunkt ble fulgt opp i St. meld. nr. 37 for 1979-80 og i Samferdselskomitéens innstilling; Innst. S. nr. 267 for 1979-80. Ved utarbeidelsen av Ot. prp. nr. 3 (1983-84) Om lov om havner og farvann m.v. ble kommunaliseringen lagt til grunn som en politisk forutsetning for lovarbeidet. Kommunaliseringen ble vedtatt, men ikke uten forutgående motstand. Særlig brukerorganisasjonene var skeptiske til en slik kommunalisering idet det ble pekt på faren for at havneavgiftene etter hvert ville bli brukt til å finansiere annen kommunal virksomhet. For at kommunaliseringen skulle la seg gjennomføre var det derfor nødvendig å opprettholde skillet mellom havneøkonomien og den alminnelige kommuneøkonomien, samt at det fortsatt skulle være begrensninger vedrørende bruken av havnens inntekter, i loven formulert slik at havnens inntekter kun skal benyttes til "havneformål", jf. havnel. § 23 fjerde ledd, første pkt."

#### **4.1.2 Generelt**

Havne- og farvannsloven ble vedtatt 8. juni 1984 og trådte i kraft 1. januar 1985. Loven avløste lov av 24. juni 1933 nr. 8 om havnevesenet.

Loven fastslår at den lokale havneforvaltningen i prinsippet skal være et kommunalt ansvar, jf. Ot. prp. nr. 3 (1983-84) side 1. Havnene var etter 1933-loven å anse som selvstendige rettssubjekter, men ble ved 1984-loven en del av kommunen som rettssubjekt. Havnene med tilhørende aktiva ble overført til kommunene en bloc for å drives som del av det kommunale forvaltningsapparat. Vesentlige begrensninger i kommunens eierrådighet ble imidlertid vedtatt idet bl.a. prinsippet om at havnene skulle drives innenfor en egen lukket økonomi, adskilt fra kommunens alminnelige økonomi, ble videreført i den nye havneloven. Loven tok videre sikte på å presisere havnenes og havnestyrenes rettslige status i forhold til kommunens alminnelige folkevalgte organer og administrasjon. Kommunaliseringen skulle etter intensjonene bidra til å klargjøre forholdet mellom ulike offentlige organer som ivaretar forskjellige interesser innenfor samme kommune, for på den måten å unngå uklarheter og kompetansestrid for eksempel mellom havnemyndighetene og bygningsmyndighetene. Havneloven av 1984 opphevet også skillet mellom byhavner og andre havner slik at loven gjelder alle kommuner som utøver myndighet med hjemmel i loven. Kfr. Hagberg side 9 og 10.

Loven er senere endret en rekke ganger. Ved lov om tilpasning av særlovgivningen til ny kommunelov av 11. juni 1993 nr. 85 ble en rekke bestemmelser som la bindinger på kommunenes egen forvaltning av de mindre havnene, opphevd. Kommunene fikk frihet til å velge den forvaltningsordning som passet best, herunder frihet til å bestemme sammensetningen av eventuelle havnestyrer eller utvalg med myndighet i havnesaker. I loven innførte man videre et omvendt delegasjonsprinsipp, dvs. man tilla havnestyret en normalkompetanse som kommunestyret kunne velge å innskrenke. For havner med større nasjonal betydning videreførte man gjeldende forvaltningsordning, dvs. fortsatt adgang for departementet til å fastsette særskilte bestemmelser om havnestyrets oppnevning, sammensetning og om adgang for departementet til å gi nærmere angitte bestemmelser om slike havnstyrers myndighet. Se Ot. prp. nr. 59 (1992-93) side 35 og 36.

### 4.1.3 Lovens saklige og geografiske virkeområde

#### 4.1.3.1 Lovens saklige virkeområde

Formålsbestemmelsen ble tatt inn i loven fra 1985. ”Formålet med loven er å legge forholdene til rette for en best mulig planlegging, utbygging og drift av havner og å trygge ferdselen.” Jf. lovens § 1.

Formålsbestemmelsen har en veiledningsfunksjon. I tillegg til å informere leseren om hvilke forhold som loven omhandler, dvs. en fanefunksjon, er bestemmelsen en angivelse av hensyn det er tillatt og nødvendig å ta ved avgjørelser etter loven, som forutsetter et skjønn.

Bestemmelsen bruker begrepet havn uten at det gis en nærmere avgrensning av begrepet i loven. I forarbeidene til bestemmelsen heter det at ”Havn har så vidt mange betydninger at det vanskelig kan gis en klar definisjon som kan brukes som utgangspunkt for rettsregler. Havn blir derfor et rent faktisk forhold.” Kjernen i begrepet er likevel at ”havn” er sted der et fartøy kan laste, losse, omlaste eller søke ly. I tillegg til slike primærfunksjoner er det gjerne en eller flere sekundærfunksjoner på stedet så som lagring, omlasting, produksjon m.v. I havne- og farvannsloven omfatter begrepet i utgangspunktet både private og offentlige innretninger. Det er for eksempel klart at private havner omfattes av lovens § 8 tredje ledd, jf. Ot. prp. nr. 3 (1983-84) side 4.

Loven skal for det første legge forholdene til rette for en ”best mulig planlegging... av havner”. Bestemmelsen gjelder arealplanlegging. Regler om økonomiplanlegging er gitt i kommuneloven. Havnedistrikt fastsatt etter havne- og farvannsloven var tidligere bestemmende for plan- og bygningslovens anvendelse i sjøområder. Ved ikraftsettelse av den nye plan- og bygningsloven 1. juli 1986, ble virkeområdet for plan- og bygningsloven i sjø knyttet til området innenfor grunnlinjen. Fra samme tidspunkt ble også bestemmelsen i havne- og farvannsloven om reguleringsplanlegging i sjøen, fjernet. Etter havne- og farvannsloven har kommunen ansvaret for planlegging av egne kaianlegg og havneinnretninger, jf. lovens § 16 første ledd. Loven forutsetter at havneplanlegging skal inngå som en del av kommune og fylkesplanleggingen, jf. § 27. Det forutsettes i samme bestemmelse at havneplanleggingen utføres innen rammen av § 8, dvs. at Kystverket skal uttale seg om planer som kan berøre Kystverkets egne anlegg.

Loven skal videre legge forholdene til rette for en ”best mulig... utbygging... av havner”. Loven har ikke virksomme bestemmelser om utbygging av havner. Konesjonsbestemmelsen i § 8 tredje ledd er ikke i bruk. En best mulig utbygging av havner sikres gjennom planprosesser etter plan- og bygningsloven. Dels ved nasjonale havneplaner og dels ved Kystverkets medvirkning i fylkes- og kommuneplanleggingen, jf. havne- og farvannsloven § 27.

Regler for å legge forholdene til rette for en ”best mulig... drift... av havner” er gitt flere steder i loven. Havne- og farvannsloven har eksempelvis bestemmelser om organisering av havnevirksomhet, om kommunens oppgaver og myndighet etter loven og regler om finansiering av havnevirksomhet, se lovens §§ 12, 16, 21 og 23.

Loven skal legge forholdene til rette for å ”trygge ferdsele”. Uttrykket omfatter både sikkerhet og framkommelighet, se henholdsvis lovens § 6 om farvannsreguleringer og § 18 tredje ledd om vrakfjerning m.v.

Loven skal også bidra til å fremme andre formål enn de som er nevnt i § 1. I forskjellige bestemmelser er det angitt særlige hensyn, for eksempel ”rikets sikkerhet”, ”almene miljøhensyn” og ”ulemper for fiskerinæringen”.

#### *4.1.3.2 Lovens geografiske virkeområde*

Etter lov av 24. juni 1933 nr. 8 om havnevesenet § 1 var lovens virkeområde ”alle norske havner og farvann og de i forbindelse med dem stående vassdrag så langt de er farbare med fartøi fra sjøen.” Virkeområdet utstrekning i sjø var med denne angivelsen uklar, men det var antatt at loven gjaldt ut til territorialgrensen. Etter lov av 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann § 2 er virkeområdet presisert.

Virkeområdet på land er knyttet til havnedistriktet som fastsettes av kommunestyret i den enkelte kommune, se § 2 første ledd annet punktum og § 14 tredje ledd. Det er i tillegg åpnet adgang til å gjøre loven gjeldende for elv og innsjø uten at disse er farbare med fartøy fra sjøen, se lovens § 2 annet ledd tredje punktum. Intensjonene er at loven bør komme til anvendelse hvor trafikk og havnevirksomhet i elv og innsjø er av en slik art og sånt omfang at loven bør komme til anvendelse, jf. Ot. prp. nr. 3 (1983-84) side 73. Fiskeridepartementet har i medhold av lovens § 2 annet ledd tredje punktum ved vedtak av 13. juli 1999 gjort loven gjeldende for elv og innsjø.

Kystdirektoratet er bemyndiget til å fastsette forskrifter om fartøyers største tillatte fart i nevnte områder. Bakgrunnen for dette vedtaket var å få et felles hjemmelsgrunnlag for forskrifter fastsatt av Sjøfartsdirektoratet og Kystdirektoratet vedrørende fartsgrenser, slik at all fartsregulering under de to etatene kan overføres til Kystdirektoratet. Det er videre åpnet for å gi loven anvendelse for Svalbard, se § 2 tredje ledd første punktum. For å få en samordnet plan for arbeidet med bedring av sjøsikkerheten på Svalbard, har Regjeringen nedsatt en arbeidsgruppe som skal vurdere og samordne ulike tiltak som er foreslått for å bedre sikkerheten i farvannene. Blant tiltakene, foreslått av Kystdirektoratet, er å gjøre visse deler av fastlandslovgivningen om havner, farvann og lostjeneste gjeldende for Svalbard, jf. St. meld. nr. 9 om Svalbard side 105.

En forutsetning for at kommunen kan utøve myndighet etter havne- og farvannsloven, er at det fastsettes havnedistrikt, jf. lovens § 14. Havnedistriktets funksjon er å fastslå at kommunen har kompetanse etter loven og å angi det geografiske området hvor kommunen kan utøve myndighet. Havnedistriktet fungerer også som avgrensning av ansvar mellom kommune og stat. Det er til nå ikke opprettet havnedistrikt utenfor grunnlinjen. De fleste havnedistrikter er mindre enn kommunens sjøarealer, men noen tilsvarer kommunens samlede sjøarealer. Hvor det ikke er opprettet havnedistrikt har Fiskeridepartementet den myndighet som etter loven er tillagt kommunen, jf. § 5 annet ledd. Selv om det er opprettet havnedistrikt kan Fiskeridepartementet fastsette unntak fra det kommunale ansvar for farleder, fyrlys, sjømerker og skilt som er del av hovedled eller viktige bilder for allmenn trafikk, jf. lovens § 16 annet ledd.

For en del kommuner er det knyttet usikkerhet til havnedistriktets eksistens og grenser. En sentral årsak til dette er at vedtakene ikke er tilgjengelig hos Lovdata. Havnedistriktene er opprettet gjennom lang tid på ulike grunnlag. Det må skilles mellom havnedistrikter opprettet etter 1985 loven, havnedistrikter gitt ved lov,



opphevet, men videreført som departementsbeslutninger ved 1985 loven, og havnedistrikter gitt som forskrift/beslutning m.v. i medhold av tidligere lover.

#### **4.1.4 Havner**

##### *4.1.4.1 Organisering*

Etter havne- og farvannsloven er det som hovedregel kommunestyret som avgjør om det skal opprettes havnestyre. Departementet kan for viktige havner fastsette at kommunen skal opprette havnestyre, jf. § 12 første ledd.

Dersom kommunen ikke oppretter havnestyre og det er opprettet havnedistrikt, ligger myndighet etter havne- og farvannsloven til kommunestyret, jf. kommuneloven § 6 hvor det framgår at kommunestyret treffer alle vedtak på vegne av kommunen med mindre noe annet følger av lov eller delegasjonsvedtak. I praksis delegeres oppgavene til et fast utvalg, for eksempel teknisk etat.

Dersom kommunestyret oppretter havnestyre, kan dette organiseres som et fast utvalg etter kommuneloven § 10. Et havnestyre organisert som en kommunal bedrift etter kommunelovens § 11, blir automatisk ansett som et fast utvalg etter kommuneloven § 10 dersom bedriften ikke er omorganisert til kommunalt foretak innen 31. desember 2003. Et havnestyre organisert som et fast utvalg kan tildeles avgjørelsesmyndighet "overalt hvor ikke annet følger av lov", jf. kommuneloven § 10 nr. 2 andre pkt. En del mindre havner er organisert som faste utvalg.

Kommunestyret kunne inntil 1. januar 2000 alternativt velge å opprette et havnestyre og organisere dette som et styre for kommunal bedrift etter kommuneloven § 11. Styre for kommunale bedrifter kunne tildeles myndighet til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens "drift og organisering", jf. kommuneloven § 11 nr. 3. Mange havner er organisert som kommunale bedrifter.

Fra 1. januar 2000 kan havnevirksomhet organiseres som kommunalt foretak. Dette er en ny organisasjonsform som skal være tjenlig for virksomheter hvor kommunen ikke ønsker en så stor grad av fristilling for virksomheten som aksjeselskapsformen innebærer, men hvor man likevel ønsker å gi ledelsen en noe større grad av frihet enn det kommuneloven i dag gir rom for innen kommunen som juridisk person, jf. Ot. prp. nr. 53 (1997-98) side 56. Enkelte havner er allerede omorganisert til kommunale foretak. Foretakets styre velges av kommunestyret uten delegasjonsadgang, jf. kommunelovens § 11 nr. 1 og 2. Styret skal i utgangspunktet ha samme myndighet som styret for et AS, jf. Ot. prp. nr. 53 (1997-98) side 58. Styrets reelle myndighet vil imidlertid bero på de budsjettfullmakter kommunestyret gir foretaket. Systemet for delegasjon som ellers gjelder i kommuneloven, snus om, dvs. at kommunestyret må innskrenke den normalkompetanse som loven legger til foretaket, jf. kommunelovens § 69 om at slike begrensninger må vedtektsfestes. Styret er direkte underordnet kommunestyret, jf. § 65 nr. 2. Kompetanse til å opprette og nedlegge stillinger og til å ta avgjørelser i personalsaker ligger i utgangspunktet innenfor styrets normalkompetanse. Dvs. at kommunestyret må vedtektsfeste at noe annet skal gjelde, jf. § 70. Foretaket skal ha en daglig leder som ansettes av styret, med mindre det i vedtektene er bestemt at ansettelsesmyndigheten skal ligge i kommunestyret, jf. § 70. Daglig leder skal forestå den daglige ledelsen av foretaket. Hovedoppgaven vil være å

sørge for at styrets vedtak blir satt ut i livet, jf. Ot. prp. nr. 53 (1997-98) side 58. Daglig leder er direkte underordnet foretaksstyret, jf. § 70. Daglig leder er altså ikke underordnet rådmannen. Rådmannen har således verken instruksjons- eller omgjøringsskompetanse vis á vis daglig leder, jf. § 72. Kommunale foretak vil være underlagt de samme begrensninger, som mht. økonomiske disposisjoner, som kommunen selv. Løpende utgifter skal dekkes ved løpende inntekter, jf. kommuneloven § 48 nr. 2 kfr. selvfinansieringsprinsippet. De offentlig trafikkhavnene står i en særstilling i forhold til andre kommunale virksomheter med en egen økonomi, definert ved havnekassen. At havnevirksomhet som kommunalt foretak er en del av kommunen har derfor størst betydning i en eventuelt underskuddssammenheng der kommunen vil måtte tilføre virksomheten tilskudd. I en overskuddssituasjon vil havneforetaket ikke kunne overføre midler til kommunekassen, jf. havne- og farvannsloven § 23 fjerde ledd. Kommuneloven er basert på at de regnskapssystemer som skal gjelde for kommunale virksomheter, bør reflektere de målsettinger som er satt for virksomheten, jf. kommuneloven § 75. Utgangspunktet etter kommuneloven er at det kommunale foretaket skal revideres etter kommunale regnskapsprinsipper. Lovens § 75 gir kommunaldepartementet anledning til å kreve regnskapet ført etter regnskapsloven ”i tillegg til, eller i stedet for etter kommunale prinsipper.” Denne hjemmelen er tenkt brukt overfor foretak med virksomhet som kan karakteriseres som næringsvirksomhet, jf. Ot. prp. nr. 53 (1997-98) side 69. Når det gjelder revisjon er det lagt til grunn i kommunelovens forarbeider at den bør foretas av kommunerevisjonen uavhengig av regnskapssystem.

Interkommunalt samarbeid foregår mellom flere havner og i ulike former. Et hovedskille går mellom samarbeid som har en organisatorisk overbygning og samarbeid som skjer uten slik overbygning. Samarbeid uten organisatorisk overbygning kommer bl.a. til uttrykk der havner kjøper og selger tjenester av hverandre. For slikt samarbeid behøves det ingen hjemmel eller spesiell lovbestemt organisasjonsform. Forholdet mellom partene reguleres fullt ut av den avtale som er inngått.

Dersom kommunene vil overlate til et særskilt samarbeidsorgan å treffe beslutninger som binder deltakerne, må man imidlertid ha et rettslig grunnlag for å etablere organet og for å overlate virksomhet til det. Interkommunalt samarbeid med organisatorisk overbygning er regulert i havne- og farvannsloven § 12, jf. kommuneloven § 27.

Havne- og farvannsloven § 12 hjemler interkommunalt samarbeid om havnevirksomhet. Kommunelovens regler gjelder så langt de passer. Havne- og farvannsloven gir kommunene adgang til å delegere enkeltvedtaks- og forskriftskompetanse til et interkommunalt havnestyre. Etter havne- og farvannsloven har interkommunale havnestyrer, med mindre annet er bestemt, utvidet frihet vis á vis kommunen, jf. §§ 17 og 18.

Et annet hovedskille går mellom samarbeid innenfor kommunen som rettssubjekt og samarbeid utenfor kommunen som rettssubjekt, dvs. at det kan knyttes rettigheter og plikter til selskapet og at det kan opptre som part overfor domstolen og øvrige myndigheter. Lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999 nr. 6. er en slik selskapsform utformet med tanke på virksomheter som har egne inntekter og som har større eller mindre preg av næringsvirksomhet. Havne- og farvannsloven § 12 annet

ledd ble utformet lenge før lov om interkommunale selskaper og det kan være uklart om lovgiver har ment at en slik selskapsform skal kunne anvendes i havnesektoren, i allfall på den offentligrettslige delen. Synspunktet er her at det ikke kan overføres myndighet til et privat rettssubjekt uten uttrykkelig hjemmel i lov. Selskapsformen er imidlertid tatt i bruk av Stavanger Interkommunale Havn IKS. I Marjus 276 2001 tar Toril Kristiansen Høyland til orde for at det juridisk sett er adgang til å løse havneoppgavene innenfor et interkommunalt selskap.

Kommuneloven og lov om interkommunale selskaper er ikke uttømmende mht. organisasjonsformer kommunen kan velge for sine virksomheter: ”Det følger av langvarig administrativ praksis til tidligere kommunelover at kommunen har anledning til å organisere sin virksomhet i tradisjonelle selskapsrettslige former. Den nye kommunelovens lovtekst eller forarbeider gir ikke holdepunkter for å anta at lovgiver har ment å endre på dette.” Jf. NOU 1995:17 side 107. Aksjeselskapsformen blir ofte trukket fram som en alternativ måte å organisere havnevirksomhet på. ”Kommuner og fylkeskommuner kan delta i aksjeselskaper med andre kommuner og fylkeskommuner, men de kan delta sammen med andre offentlige rettssubjekter eller private. Det kan også etableres aksjeselskaper hvor kommunen/fylkeskommunen er eneste aksjonær. Den generelle nærings- og reguleringslovgivningen og kommunalrettslige regler og prinsipper om hvilke kommunale oppgaver som kan overlates til andre, kan sette grenser for hva slags virksomhet et aksjeselskap med kommunal deltakelse kan utøve.” Jf. Ot. prp. nr. 53 (1997-98) side 34. Havne- og farvannsloven regulerer ikke spørsmålet om kommunens valg av organisasjonsform for havnevirksomheten. Valg av aksjeselskapsformen blir derfor et spørsmål om hvilke kommunale oppgaver som kan overlates til andre og om det for øvrig er hensiktsmessig å organisere virksomheten i denne formen. Havne- og farvannsloven åpner ikke for å delegere myndighet fra kommunen til andre organer, med unntak av interkommunale selskap. Det må legges til grunn at det ikke er tillatt å delegere offentlig myndighet til et aksjeselskap helt utenfor kommunen. Dette hindrer overføring av vesentlige havneoppgaver til et aksjeselskap. For eksempel oppkreving av havneavgifter etter lovens § 21 flg. Også reglene om at havnekassen kun kan benyttes for havneformål er et hinder for å organisere havnevirksomheten som aksjeselskap. Det må derfor legges til grunn at bare deler av havnevirksomheten kan organiseres som et aksjeselskap. Se Hagberg side 29 og 30.

Som nevnt kan departementet etter lovens § 12 første ledd fastsette at det skal opprettes havnestyre. Departementet kan etter samme bestemmelse gi særskilte bestemmelser for havnestyrets oppnevning og sammensetning. Forskrifter om sammensetning av havnestyret er fastsatt for 14 kommuner. Forskriftene fastsatt med hjemmel i § 12 først ledd innskrenker kommunens organisasjonsfrihet ved at departementet pålegger kommunene at bestemte interesser skal være representert som medlemmer i havnestyret. I praksis har departementet imidlertid latt kommunen bestemme hvor mange medlemmer som totalt sett skal sitte i styret. Forskriftene påvirker heller ikke organisasjonsformen. Vilkårene for at § 12 første ledd skal komme til anvendelse, er i følge loven enten at ”en havn har vesentlig betydning utover egen kommune” eller at ”en havn .....er av vesentlig forsvarsmessig eller beredskapsmessig betydning”. Hvorvidt en havn har vesentlig betydning utover egen kommune, avgjøres av departementet. I forarbeidene til bestemmelsene heter det at begrunnelsen for bestemmelsen er at ”de kommuner og fylkeskommuner som ligger innenfor en havns influensområde, skal få muligheten til å delta i løsningen av havnespørsmål

som har samferdselsmessig betydning for dem.” Jf. Ot. prp. nr. 59 (1992-93) side 39. Departementet har fastsatt forskrift om sammensetning av og myndighet for havnestyre etter § 12 første ledd for havner som har en nasjonal viktig posisjon i transportmønsteret. Bestemmelser som nevnt er fastsatt for Oslo, Bodø, Kristiansand, Trondheim, Tromsø, Ålesund, Sandnessjøen og Larvik. Bestemmelser for Grenland, Stavanger og Bergen som alle har en nasjonal viktig posisjon i transportmønsteret, er ennå ikke fastsatt. Dette er interkommunale havnestyrer. Departementet avgjør også om en havn har ”vesentlig forsvarsmessig eller beredskapsmessig betydning”. I forarbeidene til bestemmelsen heter det at ”det er viktig at man ikke bare legger vekt på den rent forsvarsmessig betydning, men også søker å fange opp den beredskap som er nødvendig for totalforsvaret og for å kunne møte de rent sivile nøds- og katastrofesituasjoner.” Jf. Ot. prp. nr. 59 (1992-93) side 39. Staten ved SFT har etablert 15 materialdepoter. Disse er alle lokalisert i havnen eller i havneområdet på grunn av utstyrets funksjon. Ved forskrift av 19. oktober 1984 nr. 2277 om Forsvarets representasjon i havnestyret i havner av vesentlig forsvarsmessig betydning, er det i § 1 fastsatt at Forsvarsdepartementet oppnevner medlem i følgende havnestyrer: Horten, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim, Bodø, Vågan, Narvik, Harstad og Tromsø.

#### *4.1.4.2 Virksomhet*

Havnevirksomhet har elementer av myndighetsutøving, forvaltning og forretningsvirksomhet.

##### *4.1.4.2.1 Myndighetsutøving*

Loven forutsetter at kommunen ved forskrift og enkeltvedtak driver utstrakt myndighetsutøving i sin havnevirksomhet.

Enkeltvedtak treffes med hjemmel i lov eller forskrift. De viktigste enkeltvedtak i havnen er knyttet til arbeid og anlegg, havneavgifter og ulike pålegg om stansing av ulovlig arbeid og opphør av ulovlig bruk.

Etter havne- og farvannsloven § 18 annet ledd kreves det tillatelse til ”arbeid og anlegg i område utenfor plan- og bygningslovens virkeområde” og ”innenfor plan- og bygningslovens virkeområde... for de arbeider som er nevnt i plan- og bygningslovens § 84.” Kommunens kompetanse etter plan- og bygningsloven gjelder ut til grunnlinjen, jf. plan- og bygningsloven § 1 første ledd annet punktum. Kommunens kompetanse etter havne- og farvannsloven forutsetter at det er opprettet havnedistrikt i området, jf. lovens § 14. Det er ikke opprettet havnedistrikt utenfor grunnlinjen og bestemmelsen har derfor i dette området ingen praktisk betydning for andre enn Kystdirektoratet, som etter lovens § 5 annet ledd har den myndighet som er tillagt kommunen etter loven utenfor havnedistrikt. Etter bestemmelsen er kommunens saklige kompetanse forskjellig utenfor og innenfor ”plan- og bygningslovens virkeområde”. Utenfor grunnlinjen kan Kystdirektoratet (kommunen om det opprettes havnedistrikt) kreve tillatelse for ”arbeid og anlegg”. Begrepene ”arbeid og anlegg” er ikke nærmere definert i loven, men det er uttalt i Ot. prp. nr. 59 1987-88 at ”Fiskeridepartementet forstår ”arbeid og anlegg” mer innskrenkende enn ”iltak” i lovens § 6 siste ledd. Arbeid og anlegg må være forbundet med grunnen og av en viss varighet og en viss størrelse. Hvis kommunestyret mener det er nødvendig med tillatelse til plassering av flyttbare innretninger, bevegelse av fartøyer, kjøretøyer og lignende, kan det gis forskrift om dette i medhold av lovens § 16 siste ledd, jf. § 10.” Som det framgår av forarbeidene må det foretas en konkret og skjønnsmessig vurdering. Det vil i tvilstilfelle kunne legges vekt

på om det er behov for å kreve tillatelse ut fra de hensyn loven skal ivareta. Kommunens saklige kompetanse etter havne- og farvannsloven § 18 annet ledd gjelder også innenfor plan- og bygningslovens virkeområde, jf. annet ledd annet punktum: "Innenfor plan- og bygningslovens virkeområde kreves slik tillatelse for de arbeider som er nevnt i plan- og bygningslovens § 84." Henvisningen til pbl innebærer at havne- og farvannsloven § 18 annet ledd skal forstås på samme måte som i pbl § 84. Dersom havnedistriktet ikke strekker seg helt ut til grunnlinjen vil det være Kystdirektoratet som må gi tillatelse til arbeider som nevnt i området utenfor havnedistriktet og ut til grunnlinjen.

Vrakfjerningsplikten er lovfestet i havne- og farvannsloven § 18 tredje ledd. Vrakfjerningsplikt er også etablert ut fra andre hensyn som forurensnings-, sikkerhets- og fiskerihensyn. Bestemmelsen må derfor ses i sammenheng med relevante bestemmelser i havne- og farvannsloven og i annen lovgivning, jf. havne- og farvannsloven §§ 20, 30 og 32, forurensningsloven §§ 7, 28, 37 og 74, sjøloven kap. 9, tvangsfullbyrdelsesloven §§ 13 og 14 og saltvannsfiskeloven § 26. Plikten etter havne- og farvannsloven bedømmes ut fra farbarhets- og sikkerhetshensyn, jf. lovens § 1 og § 18 tredje ledd første punktum "volde fare eller skade". I praksis blir det også tatt hensyn til fiskeriaktivitet, jf. Salvesen side 163. § 18 tredje ledd er en kompetansenorm og ikke en pliktnorm. Det foreligger ingen tiltaksplikt som etter forurensningsloven og saltvannsfiskeloven.

Loven er en fullmaktslov og viktige regler fastsettes i forskrifter. Forskriftskompetansen er fordelt på ulike forvaltningsnivå og til kommunen.

Kommunale forskrifter fastsettes uten statlig godkjenning innenfor rammen av lovens § 10 første ledd. Bestemmelsen fastslår at "Departementet skal godkjenne kommunale forskrifter dersom overtredelsen skal være straffbar og når forskriftene fastsetter begrensninger i retten til fri ferdsel og fri bruk av farvannene og havnene i havnedistriktet. Kommunale forskrifter om havneavgifter er unntatt fra regelen i første punktum." Den kommunale forskriftskompetansen gjelder innenfor havnedistriktet, jf. lovens § 14, men mht. avgiftsforskrifter gjelder den innen særskilt fastsatte avgiftsområder, jf. § 15. Utenfor havnedistrikt har departementet den forskriftsmyndighet som er tillagt kommunen etter loven, jf. § 5 annet ledd. Innenfor havnedistrikt har departementet forskriftsmyndighet som presiserer kommunens myndighet, men også eksklusiv myndighet, se §§ 11, 12 og § 23 fjerde ledd.

Kommunale forskrifter som gjelder havneavgifter fastsettes i medhold av lovens § 21, jf. § 23. Departementet skal ikke godkjenne kommunale forskrifter om havneavgifter, jf. lovens § 10 første ledd siste punktum. Havne- og farvannsloven er bl.a. basert på de kontrollmekanismer som er etablert i medhold av kommuneloven; lovlighetskontroll kml § 59, kontrollutvalg § 60 nr. 2, budsjettkontroll § 45 nr.4 og kommunerevisjon § 60 nr. 3 – 9. Departementet har med hjemmel i lovens § 22 fastsatt forskrifter som presiserer kommunens myndighet vedrørende havneavgifter, jf. forskrift av 2. desember 1994 nr. 1070 om hvilke kostnader m.v. de forskjellige havneavgifter skal dekke og forskrift av samme dato nr. 1077 om havneavgifter, beregning og beregningsgrunnlag, oppbygging, oppkreving, kostnadsregistrering m.v. Forskriftene presiserer bl.a. de prinsipper kommunen må legge til grunn ved

fastsettelse av havneavgifter – selvfinansieringsprinsippet og kostnadsansvarsprinsippet.

Kommunale forskrifter om orden i og bruk av havnen fastsettes med hjemmel i lovens § 16 fjerde ledd. For å legge til rette for rettsenhet har departementet utarbeidet et forskriftsmønster, hvor det også forutsettes at forholdene som reguleres er ulike i forskjellige kommuner. I forskriftene kan reguleres bl.a. forhold som rett til fortøyning, dykkerarbeid og bruk av kommunale havnearealer.

Innenfor eget havnedistrikt kan kommunestyret treffe enkeltvedtak og fastsette lokale forskrifter om fartsbegrensninger, jf. forskrift av 30. desember 1988 nr. 1182 om fartsbegrensninger i sjøen § 3.

#### *4.1.4.2 Forvaltning*

Det kommunale forvaltningsansvar for havner omfatter utbygging, vedlikehold og tilsyn, samt planlegging.

For det første har kommunen ansvaret for utbygging og vedlikehold av egne kaianlegg og havneinnretninger. Se lovens § 16 første ledd. Ansvaret omfatter ikke statens fiskerihavner og private havner i havnedistriktet. Videre omfatter ansvaret normalt ikke havneinnretninger i hovedled og viktig biled som i praksis er et statlig ansvar.

Når det gjelder fiskerihavner har det vært et siktemål at disse etter hvert integreres i den kommunale forvaltning, jf. Ot. prp. nr. 3 (1983-84) side 80. Integrasjonen har ikke skjedd som forutsatt. Det er imidlertid inngått avtaler mellom Kystdirektoratet og mange kommuner om vedlikeholdsansvaret.

Intensjonene med loven var at det skulle fastsettes forskrifter om tekniske krav til kaianlegg etter § 8 første ledd. Slik forskrift er ikke fastsatt. Selve utbyggingen av havnen følger i stedet NS 3479, gjerne som vilkår fastsatt av Kystdirektoratet i forbindelse med tillatelse til havneutbyggingen, jf. §§ 6 tredje ledd og 9.

Kommunen skal etter havne- og farvannsloven § 16 annet ledd føre tilsyn med at kaianlegg og andre anlegg og havneinnretninger samt arealer er i forsvarlig stand. Ansvaret omfatter ikke statens fiskerihavner, med mindre dette er nedfelt i avtale mellom Kystdirektoratet og kommunen. Ansvaret omfatter derimot private havner i havnedistriktet, jf. Ot. prp. nr. 3 (1983-84) side 81 som bl.a. henviser til den eldre Lov om havnevesenet § 15 om havnebefaring. Sistnevnte bestemmelse gjaldt bl.a. private havner i havnedistriktet. Når det utføres havnearbeid i en havn, også private, har arbeidstilsynet tilsynsansvar, jf. forskrift av 10. november 1994 nr. 1053 om havnearbeid.

Innenfor et havnedistrikt har kommunen ansvaret for farledene og nødvendige fyrlys og sjømerker, og for skilt som varsler om vedtak gitt i medhold av loven her. Se lovens § 16 annet ledd. I praksis gjelder ikke dette hvor Kystverket tidligere har hatt ansvaret, dvs. i hovedsak i hovedled og viktig biled.

Kommunestyret har ansvaret for havnens arealplanlegging gjennom det ordinære system etter plan- og bygningsloven. Etter havne- og farvannsloven skal

”Havneplanlegging skal inngå som en del av kommune- og fylkesplanleggingen og utføres innenfor rammen av § 8, jf. § 27.” Dette innebærer at det kommunale planleggingsansvar også omfatter fiskerihavner.

Havnene er en del av kommunen og omfattes av bestemmelsene om økonomiplanlegging i kommuneloven. Det er kommunestyret som har budsjettmyndighet og som bestemmer over tilgang og avgang på kommunal eiendom. Havnestyret har imidlertid et særlig ansvar for at havnekassen bare benyttes for havneformål, jf. lovens § 23 fjerde ledd. Havnestyret skal bl.a. uttale seg om forvaltningen av avgiftsmidlene.

#### *4.1.4.2.3 Forretningsvirksomhet*

Forretningsmessige forhold, dvs. hvor havnen opptrer på privatrettslig grunnlag, reguleres ikke i havne- og farvannsloven. Slike privatrettslige forhold reguleres gjennom avtaler mellom havnemyndighetene og de private aktørene i havnen. For eksempel er vilkårene for utleie og bruk av havneinnretninger ikke regulert i havne- og farvannsloven.

Også forholdet mellom aktørene i havnen for øvrig faller utenfor havne- og farvannslovens virkeområde. Dette er rettsforhold som stort sett reguleres ved avtaler, ofte standardavtaler.

#### *4.1.4.3 Finansiering*

Finansiering av havnevirksomhet skjer hovedsakelig gjennom innkreving av havneavgifter og vederlag. Finansiering av større utbyggingsprosjekter skjer gjerne ved låneopptak og gjennom ulike offentlige tilskuddsordninger i tillegg til direkte bidrag fra havnekassen.

##### *4.1.4.3.1 Inntektssiden*

Hjemmel for fastsetting av havneavgifter er havne- og farvannsloven § 21. Det følger av bestemmelsen at ”kommunen kan fastsette og skal sørge for at det foretas oppkreving av havneavgifter av fartøy som anløper havn, oppholder seg i eller trafikkerer i avgiftsområde og av varer som lastes, losses, lagres, slepes eller fløtes i, til eller fra slikt område.” Oppkreving av havneavgifter forutsetter at det er opprettet havnedistrikt (§14), avgiftsområde (§15) og at kommunen fastsetter avgiftsforskrifter (§21).

Havnedistrikt i sjøen opprettes av Kystdirektoratet. I praksis opprettes havnedistrikt etter henvendelse fra en kommune. Havnedistrikt på land opprettes av kommunestyret selv, jf. lovens § 14 annet og tredje ledd.

Det er kommunen som fastsetter avgiftsområdet og det er adgang til å opprette flere områder. Adgangen til å opprette flere avgiftsområder gir kommunen mulighet til å fastsette særskilte satser i områder hvor kostnadene ved bruken av anleggene er store, jf. lovens § 15 og Ot. prp. nr. 3 (1983-84) side 80.

De lokale avgiftsforskrifter fastsettes av kommunen, jf. § 21. Bestemmelsen må forstås slik at kommunen har plikt til å oppkreve avgifter når det er fastsatt avgiftsforskrifter, jf. ”skal sørge for at det foretas oppkreving av havneavgifter.”

Oppkreving av havneavgifter er myndighetsutøving. Oppgaven kan ikke overlates til private, med mindre avgiftsforskriftene er så vidt detaljerte at plikten til å betale avgift følger direkte av forskriften og plikten utløses av den avgiftspliktiges handlinger. Se forskrift av 2. desember 1994 nr. 1077 om havneavgifter og beregningsgrunnlag, oppbygging, oppkreving, kostnadsregistrering m.v. § 16 hvor det framgår at havnestyret kan pålegge havneoperatøren å oppkreve havneavgifter mot særskilt godtgjørelse.

Lovens § 23 er uttømmende mht. hvilke avgifter som kan oppkreves. Avgiftene er vederlag for tjenester havnen yter havnens brukere og skal i prinsippet svare til de kostnader bruken har påført havnen. Kostnadsansvarsprinsippet må tåle visse innskrenkninger, bl.a. er det adgang til å ta en viss overpris for å avbetale lån og bygge opp fonds, jf. lovens § 22 første ledd. Slik fondsoppbygging kan likevel bare skje i rimelig utstrekning, jf. Ot. prp. nr. 59 (1987-88) side 13.

I stedet for å oppkreve havneavgifter kan havnestyret inngå faste avtaler om leie av hele eller deler av kaiarealer og andre havneinnretninger, jf. lovens § 24 nr. 7 og forskrift av 2. desember 1994 nr. 1077 om havneavgifter og beregningsgrunnlag, oppbygging, oppkreving, kostnadsregistrering m.v. § 17. Bestemmelsen må forstås slik at havnestyret kan inngå slike avtaler også når det ikke er opprettet havnedistrikt og avgiftsområde. Slike vederlag kan erstatte kaiavgift og vareavgift, jf. § 23 første ledd bokstav b og d, men ikke komme i tillegg til avgifter, jf. § 22 første ledd annet punktum.

Vederlag som ikke oppkreves i stedet for havneavgifter kan innkreves på privatrettslig grunnlag mellom havn og bruker, iht. særskilt avtale eller standardavtale.

#### *4.1.4.3.2 Utgiftssiden*

Etter selvfinansieringsprinsippet skal havnen dekke sine løpende utgifter gjennom inntektene m.a.o. havneavgiftene og vederlagsinntektene. Tatt i betraktning kostnadsansvarsprinsippet er det således klart, tross terminologien, at havnens inntekter ikke er for fiskale formål, men brukerbetaling som skal sikre opprettholdelse av havnevirkksomheten. Dette betegnes gjerne som "ikke-skatt prinsippet".

Midlene skal holdes atskilt fra kommunekassen og bare benyttes for havneformål. De nærmere regler om forvaltningen av midlene (havnekassen) følger av § 23 fjerde ledd og § 17.

Havnestyret er som en konsekvens av at havnekassen er avsatt for havneformål, gitt en lovfestet rett til å uttale seg om bruken av midlene. Selv om budsjetmyndigheten ligger til kommunestyret skal havnestyret således uttale seg om bruken av havnekassen før havnebudsjetten vedtas. Departementsoppnevnte havnestyre og interkommunale havnestyre er i loven også gitt avgrenset budsjetmyndighet, jf. § 17 femte og sjette ledd.

Det nærmere innhold i begrepet "havneformål" vil bero på en skjønnsmessig totalvurdering av utgiftsformålets art og karakter hvor lovens formål, havnestyrets uttalelse og forvaltningspraksis vektlegges. I forarbeidene er det uttalt at havnekassens midler kan anvendes til alle formål, herunder trafikkhavn, fiskerihavn og småbåthavn.



Fiskeridepartementet har ved forskrift av 24. september 1984 nr. 1678 pkt. III i medhold av lov om havner og farvann, fastsatt at det ikke er "anvendelse til havneformål at havneavgifter eller vederlag for bruk av særlig havneinnretning overføres til andre deler av kommunekassen enn havnekassen." I praksis er det fastslått et unntak fra regelen; det kan overføres penger til kommunekassen som vederlag for regnskapsføring, revisjon, personaltjeneste, EDB og økonomiassistanse når tjenestene godtgjøres med spesifisert dokumentasjon.

Etter havne- og farvannsloven § 23 fjerde ledd siste punktum kan " Departementet ... ved enkeltvedtak eller forskrift fastsette hva som forstås med havneformål og særlig havneinnretning." Begrepene blir anvendt i bestemmelser fastsatt for å sikre havnen et særskilt inntektsgrunnlag, se § 23 fjerde ledd 1. og tredje punktum.

Når det gjelder begrepet "særlig havneinnretning" er det i forarbeidene lagt til grunn at departementet kan følge den praksis som er etablert etter den tidligere lovs § 48, jf. Ot. prp. nr. 3 (1983-84) side 85. Bestemmelsen lød "Dog skal det være tillatt å oppkreve avgift for bruken av spesielle havneinnretninger som f.eks. kraner, jernbanespor, kontor- og pakkhusrom, reklameplasser osv....." Nevnte forarbeidsuttalelser er presisert ved forskrift nr. 1678 av 24. september 1984 pkt. III, hvor det er gitt overgangsregler for å regulere tilordning av vederlag for bruk og utleie av kommunens "særlige havneinnretninger" når innretningen er ervervet før 1. januar 1985. Etter reglene skal vederlag som før dette tidspunkt ble tilordnet havnekassen, også i ettertid tilordnes havnekassen, inntil Fiskeridepartementet fastsetter noe annet i det enkelte tilfelle. Uttrykket "inntil departementet annerledes bestemmer i det enkelte tilfelle" forutsetter således at det unntaksvis kan ha blitt tilordnet inntekter til havnekassen, selv om inntektene kommer fra innretninger som ikke er å anse som "særlige havneinnretninger". I disse tilfellene kan Fiskeridepartementet fastslå om en innretning skal anses som kommunens særlige havneinnretning eller ikke. Departementet har i praksis foretatt en bredere vurdering med vekt på bl.a. innretningens art og bruken av denne, jf. vedtak overfor Halden kommune av 26. august 1999 i sak vedrørende adgang for kommunen til å oppkreve leie fra Havnevesenet for diverse grunnarealer på Mølen. Jf. også kgl. res. av 21. januar 2000 om klage over Fiskeridepartementets vedtak av 23. juli 1999, om at arealer som Moss kommune kjøpte i 1918 og 1938 og utvidet ved utfylling i perioden 1940-60 er å anse som "særlig havneinnretning" i den utstrekning arealene brukes til havneformål. Klagen fra Moss kommune ble ikke tatt til følge. Kommunen hevdet forgjeves at de aktuelle eiendommer var ervervet av kommunen, og derfor ikke kunne anses for å være en "særlig havneinnretning".

Havne- og farvannsloven § 23 fjerde ledd siste punktum gir videre departementet adgang til å fastsette hva som forstås med "havneformål". Bestemmelsen ble tilføyd av sjøfarts- og fiskerikomiteen ved behandlingen av Ot. prp. nr. 3 (1983-84), jf. Innst. O. nr. 51 (1983-84) side 10. Bakgrunnen var at begrepet "havneformål" kunne fortolkes forskjellig av havnestyrene, og at dette kunne virke uheldig. I forhold til småbåthavnutbygging er det i praksis lagt vekt på om småbåtene betaler havneavgifter, dvs. at utgiftene må komme de avgiftspliktige til gode for at de skal være for havneformål. Fiskeridepartementet har for øvrig overfor Kristiansand kommune i vedtak av 17. oktober 2000 lagt til grunn at sightseeingsvirksomhet ikke

er havneformål. Det nærmere innhold av begrepet må, som nevnt ovenfor, avgjøres konkret.

Bestemmelsen om at havnekassens midler kun kan brukes for havneformål gjelder etter ordlyden utgiftssiden. Havnen kan således i utgangspunktet ha inntekter fra andre virksomheter enn den som er for havneformål, for eksempel fra utleie av ubenyttede havnearealer for parkeringsformål. Når havnen er avskåret fra å ha utgifter til annet enn havneformål har den imidlertid begrensede muligheter til å investere i annen inntektsbringende virksomhet. Slike inntekter må komme fra utleie av fast eiendom og innretninger som det midlertidig ikke er bruk for i havnen til havneformål, evt fra fonds. En varig inntektskilde av slik art kan komme i strid med kostnadsansvarsprinsippet.

Det er en viss adgang til å benytte havnekassen for havneformål utenfor havnedistrikt. For eksempel er det ved interkommunalt samarbeid utvilsomt adgang til dette. Kostnadsansvarsprinsippet tilsier imidlertid at en fellesinvestering bør komme alle deltakende kommuner til gode. Det er videre adgang til å investere i havneformål utenfor havnedistrikt ved tillatelse etter havne- og farvannsloven §§ 5, 6 eller 7, for eksempel bortsprengning av en grunne utenfor havnedistriktet. Også her tilsier kostnadsansvarsprinsippet at tiltaket bør komme havnens brukere til gode.

Den rettslige situasjon er mer uklar hvor en havn vil kjøpe en havn i en annen kommune. For eksempel vil investeringshavnen ikke kunne utøve myndighet etter havne- og farvannsloven i en slik havn, og som derfor får samme stilling som en privat havn. Se Hagberg side 142.

## **4.1.5 Farvann**

### *4.1.5.1 Tiltak*

Havne- og farvannsloven etablerer en ordning med offentlig forhåndskontroll med tiltak i farvann (tiltakskonsesjon). Reglene skal bidra til å trygge ferdsele, jf. lovens § 1. Ansvaret for å håndheve reglene er delt mellom stat og kommune slik at kommunens ansvar som ellers etter loven gjelder innenfor havnedistrikt, men hvor staten uansett har ansvaret i hovedled og viktig biled.

Tillatelse etter reglene i havne- og farvannsloven fritar ikke for krav om tillatelse som måtte følge av annen lovgivning. Eksempelvis krav om tillatelse etter næringslovgivningen eller forurensningsloven. Som regel kreves også tillatelse etter plan- og bygningsloven for tiltak som omfattes av havne- og farvannslovens regler om tiltakskonsesjon.

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

ikke skal utføres i farvannet, men som vil ha virkning i farvannet. Således omfattes både broer og andre luftspenn av konsesjonsplikten. For tiltak i underjorden er det usikkert om konsesjonsplikten gjelder, for eksempel tunneler. Andre tiltak som omfattes er utfyllinger, olje- gassrørledninger, dumping, bruer, boligbygging, vrak, optiske kabler, kloakkledninger, strømkabler, andre kabler, oppdrettsanlegg, skjelldyrking, havbeite, brygger, kaier, moloer, opplag av fartøy og fortøyninger. Konsesjonsplikt etter § 6 tredje ledd omfatter også staten.

Konsesjonsplikten etter havne- og farvannsloven § 8 annet ledd omfatter alle slags tiltak som kan være av betydning for Forsvarets eller Kystverkets anlegg, innretninger eller virksomhet. Den forvaltningsmessige oppfølging som varsling av militær myndighet, skjer gjennom Forsvarsdepartementet. "Forsvarets eller Kystverkets anlegg" er ikke definert i loven. Kystverkets anlegg omfatter fyr, merker, skilt, moloer, kaier og andre innretninger som er oppført av og som forvaltes av Kystverket. Forsvarets anlegg er innretninger for forsvarsformål forvaltet av Forsvaret. For tvilstilfeller er det etablert en meldeplikt.

Konsesjonsplikt for bygging av kaianlegg, andre anlegg eller konstruksjoner i havnen som er av vesentlig betydning for den sjøverts ferdsel eller innseilingsforholdene etter havne- og farvannsloven § 8 tredje ledd, er ikke etablert. Konsesjonsplikt kan være aktuelt ut fra hensynet til å beskytte staten mot utgifter i forbindelse med merking, utdyping og trafikkregulering i sjøen.

Farvannstiltak innenfor havnedistrikt omfattes av konsesjonsplikten i havne- og farvannsloven § 18 annet ledd. Denne konsesjonsplikten bygger på reglene i plan- og bygningsloven § 84 om arbeid og anlegg. Det er tvilsomt om havne- og farvannsloven § 18 annet ledd har en selvstendig betydning ved siden av lovens § 6 tredje ledd. Stort sett vil "arbeid og anlegg" være "tiltak" som omfattes av havne- og farvannslovens § 6 tredje ledd. § 18 annet ledd sikrer imidlertid at nautiske vurderinger blir ivaretatt i kommunens behandling etter plan- og bygningsloven § 84, og kan således lette den statlige saksbehandling.

Det er ikke utarbeidet retningslinjer for praktiseringen av havne- og farvannslovens konsesjonsordninger når det gjelder farvannstiltak. Et unntak er Kystverkets retningslinjer for brohøyder. Videre har det utviklet seg en fast praksis for hvilke vilkår som må vurderes i forhold til ulike tiltak.

#### *4.1.5.2 Farvannsreguleringer*

Retten til fri ferdsel er utgangspunkt for reglene i havne- og farvannsloven om bruk av farvann ved siden av de plikter som påhviler den som ferdes med fartøy på grunnlag av den alminnelige aktsomhetsnorm.

Havne- og farvannsloven § 6 første ledd angir at det ut fra hensynet til rikets sikkerhet, trafikkavviklingen og allmenne miljøhensyn kan fastsettes ulike reguleringer av ferdselen. Overordnet hensyn er å "trygge ferdselen", jf. lovens § 1. Departementets reguleringsfullmakter følger av lovens § 6 første og annet ledd. Også kommunen har og kan gis reguleringsfullmakter innenfor sitt havnedistrikt, jf. lovens § 6 annet ledd og § 16 fjerde ledd.

Etter § 6 første ledd kan retten til fri ferdsel innskrenkes ved enkeltvedtak eller forskrift. Et vedtak kan gjelde bruk av farvann eller forbud mot bruk av avgrensede farvann. Enkeltvedtak er for eksempel aktuelt overfor bruker som kan skape vesentlige hindringer eller ulempe for den alminnelige ferdsel, eller i urimelig grad vanskeliggjør annen bruk, jf. forskrift av 2. juni 1992 nr. 426 om bruk av farvann utenom havnedistrikt og innskrenkning av havnestyrets myndighet i hovedled og viktige biled. Forskrifter om bruk av farvann er fastsatt for innseilingen til havner hvor det er etablert trafikkentral. I disse forskriftene fastsettes regler om meldeplikt, lytteplikt, posisjonsrapportering, trafikkseparering m.v. Det kan også fastsettes trafikkfelt som skipsfarten skal benytte.

Forskrifter om bruk av farvann etter § 6 annet ledd kan gjelde generelt, dvs. ikke bare for avgrensede farvann, for eksempel fartsforskrifter og regler om kommunens adgang til å treffe vedtak om bruk av farvann innen havnedistrikt. Regler om meldeplikt og regler om betaling for bruk av farvann og navigasjonsinnretninger er fastsatt med hjemmel i henholdsvis §11 nr. 1 og § 26.

Kommunen kan innenfor sitt havnedistrikt fastsette lokale fartsbegrensninger, og innenfor avgiftsområde fastsette regler om anløpsavgift og isavgift. Etter lovens § 16 fjerde ledd kan regler om konkurrerende bruk av farvannet fastsettes. I slike ordensforskrifter reguleres havnestyrets adgang til å forby eller innskrenke fri ferdsel, for eksempel ved regler om forhaling, taubåtsassistanse, bruk av propell og hvor fartøy kan fortøye m.v.

Andre lovverk har spesielle regler om ferdselen som går foran havne- og farvannslovens regler. For eksempel i næringslovgivningen, saltvannsfiskeloven § 27 og fiskeoppretsloven § 14.

#### *4.1.5.3 Navigasjonsveiledning m.v.*

Havne- og farvannsloven legger ansvaret og retten til å gi navigasjonsveiledning til staten. Kommunen er gitt en avgrenset myndighet til å gi navigasjonsveiledning, jf. havne- og farvannsloven § 7 første ledd og § 16 annet ledd.

Havne- og farvannsloven § 7 regulerer adgangen til å yte navigasjonsveiledning med tradisjonelle og moderne navigasjonshjelpemidler. Til tradisjonelle hjelpemidler hører bl.a. fyr, merker og skilt. Moderne navigasjonshjelpemidler er radionavigasjonssystemer av ethvert slag. Kravet om tillatelse gjelder også alle tiltak som kan påvirke navigasjonsveiledningen.

Tiltak for å bedre sikkerheten, herunder tiltak for navigasjonsveiledning i farleden anses som offentlige serviceytelser, jf. Tiranna-dommen Rt 1970 1154 og Prince Charles-dommen Rt 1963 s. 622.

I forbindelse med andre tiltak i farvannet kan det gis pålegg om oppsetting av navigasjonsinnretninger, jf. havne- og farvannsloven § 9 og forskrift av 15. januar 1993 nr. 82 om lokalisering, utforming og tekniske krav til fyrlys, sjømerker og farvannsskilt som skal regulere ferdselen § 4. For eksempel ved tillatelse til etablering av privat havn.

Etablering av anlegg for trafikkovervåkning (trafikksentraler) krever tillatelse fra Kystdirektoratet, jf. havne- og farvannsloven § 7 tredje ledd. Slike trafikksentraler er etablert og drives av Kystverket med unntak for trafikksentralen i Oslo.

Trafikksentralen skal ikke yte navigasjonsveiledning, men ha som hovedoppgave å drive aktiv overvåking og håndheving av seilingsregler, gi navigasjonsassistanse og drive informasjonsutveksling. Navigasjonsassistanse kan eksempelvis være informasjon om og regulering av skipstrafikken innenfor et område, tilvising av farlei, meteorologisk informasjon som kan ha innvirkning på seilingsatferden, navigasjonsvarsler osv.

Andre regler om navigasjonsveiledning følger bl.a. av losloven. De rettslige rammer for lostjenesten og dens virksomhet er gitt i lov av 16. juni 1989 nr. 59 om lostjenesten m.v. med tilhørende forskrifter. Det ble innført et nytt lospliktsystem i 1995. Etter forskrift av 23. desember 1994 nr. 1129 om losplikt i norske farvann skal som hovedregel alle fartøyer over 500 BT (brutto tonnasjeenheter etter skipsmålingskonvensjonen av 1969), og som ikke er i innenriks fart, nytte los ved seilas innenfor grunnlinjene. For fartøyer med farlig og/eller forurensende last er tonnasjegrensen lavere, og plikten til å bruke los gjelder også når fartøyet er i innenriks fart. De nye lospliktreglene gjelder ikke for fartøyer med løyve til persontransport etter samferdselsloven, fartøyer uten farlig eller forurensende last som bare seiler i innenriks fart, fiskefartøyer som er registrert i EØS-området, fartøyer under militær kommando eller fartøyer som norske militære myndigheter har kontrahert og driver.

Også utsteding av sjøkart er å anse som navigasjonsveiledning. Slik virksomhet krever tillatelse etter lov om forsvarshemmeligheter § 3.

#### **4.1.6 Forskjellige bestemmelser**

##### *4.1.6.1 Håndhevelsestiltak*

Bestemmelsene i lovens §§ 29 og 30 bygger på plan- og bygningslovens §§ 113 og 114. Selv om intensjonen har vært at havne- og farvannslovens bestemmelser på dette området skal tilsvare plan- og bygningslovens, er førstnevnte bestemmelser ikke tilpasset senere endringer i plan- og bygningsloven, jf. lov av 5. mai 1995 nr. 20.

Lovens § 29 regulerer stansing og opphør av ulovlig bruk. Bestemmelsen retter seg mot et arbeid eller en bruk som foretas uten tillatelse eller i strid med loven. Havnestyret eller den det bemyndiger kan etter bestemmelsen kreve at arbeidet stanser eller bruken opphører. Om nødvendig kan politiets bistand kreves.

Bestemmelsen kan anvendes selv om arbeidet eller bruken ikke strider mot de materielle bestemmelser i loven. Det er tilstrekkelig at myndighetene ikke har fått vurdert saken på forhånd. I praksis forekommer det at et byggearbeid blir satt i gang uten at det er innhentet tillatelse på forhånd. I slike tilfeller kan det stilles krav om at arbeidet skal opphøre inntil saken er vurdert på grunnlag av framlagt søknad.

Bestemmelsen er et supplement til reglene i § 20, og kan brukes dersom det er tvil om nødvendigheten av å utføre pålegget ”straks”, jf. § 20 annet punktum. Bestemmelsen gir imidlertid ikke samme myndighet til å gripe inn som politiet har.

§ 30 gir hjemmel til å utstede forelegg mot eier eller rettighetshaver om plikt til å etterkomme pålegg om at det ulovlige skal fjernes eller rettes innen en frist som settes i forelegget. Et pålegg gitt som forelegg, er direkte tvangsgrunnlag. Loven inneholder særlige regler for hvordan en skal gå frem ved utferdigelse av forelegg, samt hva forelegget skal inneholde, jf. § 30 annet og tredje ledd. Forelegget kan ikke påklages.

#### *4.1.6.2 Erstatning*

§ 32 bygger på at kommunen har erstatningsrett for kostnader som blir pådratt ved gjennomføring av virksomheten. Bestemmelsen sikrer kommunen sjøpanterett for sine krav etter berging, forvaring og fjerning av gjenstand som nevnt i § 20. Eierens og rederens ansvar er begrenset i overensstemmelse med reglene i sjøloven kapittel 9. Bestemmelsen gjelder tilsvarende ved fullbyrdelse etter § 20.

#### *4.1.6.3 Straff*

Straffebestemmelsen i havne- og farvannsloven § 28 retter seg mot angitte overtredelser av loven, jf. bokstav a – e og annet ledd. Gjerningsalternativet i bokstav a rammer både igangsettelse og utførelse, jf. ”utfører eller lar utføre”. Gjerningsalternativet i bokstav d omfatter både statlige og kommunale vedtak, jf. ”overtrer vedtak etter kapittel II”. Gjerningsalternativet i bokstav e inneholder en rettstridsreservasjon. Unndragelsen må gjelde ”gyldig vedtatte havneavgifter.” I følge forarbeidene er det ikke et krav om at havneavgiftskravet må være presentert i det enkelte tilfelle, jf. Ot. prp. nr. 3 (1983-84) side 86-87.

Skyldkravet er oppfylt ved uaktsomhet både etter første og annet ledd.

Bestemmelsen har ingen særlige regler om forsøk og medvirkning. Straffelovens alminnelige bestemmelser gjelder således. Overtredelse er forseelse, jf. straffeloven § 2. Forsøk er således ikke straffbart, jf. straffeloven § 49 annet ledd.

Idealkonkurrens er utelukket gjennom reglene i tredje ledd om at bestemmelsen kun gjelder for så vidt overtredelsen ikke rammes av strengere straffebestemmelse.

## **4.2 EU/EØS-rett**

EØS avtalen får betydning for en rekke forhold knyttet til operasjon og drift av havner, i tillegg til spørsmålet om nektelse av adgang til havner og andre havnerelaterte spørsmål. Når det gjelder de konkurranserettslige aspekter er disse behandlet i kapittel 7. Det vises for øvrig til NOU 1995:17 Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet, side 121 flg.

Nedenfor gis en oversikt over forslag til og vedtatte EØS relevante EF rettsakter som spesielt berører havnevirksomhet.

*Oversikt over forslag til og vedtatte EØS relevante EF rettsakter som berører havn*

Nedenfor gis en oversikt over forslag til og vedtatte EØS relevante EF rettsakter som spesielt berører havnevirksomhet.

*KOM (00) 142 Forslag til forordning om tidligere utfasing av tankskip med enkelt skrog*

Forordningen har sin bakgrunn i Erika-ulykken utenfor Frankrike i desember 1999, og har til formål å redusere faren for tilsvarende ulykker i framtiden. Det kreves tidligere utfasing av oljetankskip med enkeltskrog enn det som er fastsatt i Den internasjonale konvensjonen om hindring av forurensning fra skip, MARPOL 73/78. Derved etableres forbud mot at slike skip kan gå inn i europeiske farvann og forbud mot at slike skip kan være registrert i et EU-/EØS-land. Det var også foreslått at det skal innføres differensierte havne- og losavgifter, der tankskip med dobbeltskrog får lavere avgifter enn tankskip med enkeltskrog, og der nyere skip får lavere avgifter enn eldre. Kommisjonen endret imidlertid forslaget etter behandlingen i Europaparlamentet i november 2000, og forslaget om differensierte havneavgifts- og losgebyrer ble strøket. Det ble oppnådd enighet i Rådet og Europaparlamentet i desember 2001, og publisering av forordningen i Official Journal forventes i nær fremtid.

*KOM (00) 179 Forslag til europaparlaments- og rådsdirektiv om lasting og lossing av tørrbulkskip*

Direktivforslaget inneholder forslag til bindende rettsregler om lasting og lossing av tørrbulkskip. Formålet med reglene er å sikre at laste-/losseoperasjonene ikke medfører fare for skade på skipet eller så store belastninger på skipet at det over tid medfører fare for skipets sjødyktighet. Direktivforslaget bygger på anbefalinger vedtatt i IMO (International Maritime Organisation). Operatører av laste-/losseterminaler for tørrbulk pålegges å følge relevante IMO-koder og anbefalinger om samarbeid mellom skip og terminal, herunder prosedyrer for samarbeid og kommunikasjon mellom skipet og laste-/losseterminalene. Videre skal

terminaloperatørene implementere kvalitetssikringssystemer som sikrer at bl.a. ledelse og drift av terminalene blir planlagt, utført og regelmessig evaluert i henhold til spesifikke kvalitetskrav. Skipsfører pålegges det overordnede ansvar for sikker lasting og lossing av skipet. Direktivet krever at det skal etableres rutiner for rapportering på overholdelsen av de fastsatte prosedyrene, og at statlige myndigheter har et system for kontroll med overholdelse av reglene, inkludert inspeksjon av laste-/losseterminaler.

Det er i gjeldende norske lover eller forskrifter ikke fastsatt regler som regulerer de forhold direktivforslaget gjelder. Dersom direktivforslaget vedtas og det implementeres i EØS-avtalen, vil norsk gjennomføring innebære behov for lovendringer.

De administrative og økonomiske konsekvensene for de private aktørenes del vil særlig ligge i at bulkterminalene må implementere de rutiner og kvalitetssikringssystemer som følger av direktivet. Etter implementeringen antas det ikke å medføre adm./økonomiske konsekvenser av betydning.

På myndighetssiden ligger de administrative og økonomiske konsekvensene i at direktivforslaget stiller krav om at staten skal føre tilsyn med overholdelse av regelverket, herunder stikkontroller ved terminalene, samt rapportering til EU. Forslaget er til andregangsbehandling i Europaparlamentet og Rådet.

*KOM (00) 46 Forslag til direktiv om formalia ved rapportering for skip som ankommer europeiske havner*

Forslaget legger opp til en forenkling av rapporteringsprosedyrene som fartøyer må forholde seg til i forbindelse med anløp til og avgang fra havner innenfor Fellesskapet. I følge forslaget skal dette gjøres ved at medlemslandene aksepterer bruk av ensartede formularer basert på IMO-FAL konvensjonen (Den Internasjonale Sjøfartsorganisasjons konvensjon om lettelse av internasjonal ferdsel til sjøs av 9. april 1965) til formidling av informasjon mellom fartøyet og myndighetene. Forslaget innebærer at medlemsstatene plikter å akseptere bruk av 5 forskjellige IMO-FAL formularer, herunder blant annet alminnelig erklæring, mannskapslisten og passasjerlisten. Praksis i dag er at IMO-FAL formularene varierer mellom medlemslandene, både hva angår form og opplysninger som kreves. I noen land aksepteres heller ikke alle formularene.

Dersom forslaget vedtas vil det ikke være nødvendig å foreta lovendringer. Det er imidlertid ikke avklart om forslaget forutsetter forskriftsendringer. Dette skyldes at forslaget inneholder noen uklare formuleringer, som det for tiden arbeides med å klarlegge rekkevidden av. Forslaget forventes ikke å medføre økonomiske konsekvenser for staten. Dersom forslaget skal innarbeides i norske forskrifter om meldeplikt for fartøyer, vil dette ha visse administrative konsekvenser for berørte myndigheter. Blant annet må det lages nye meldingsblanketter, til erstatning for dem som anvendes i dag.

Forslaget er til første gangs behandling i Rådet og Europaparlamentet.



*KOM (01) 35 Forslag til europaparlaments- og rådsdirektiv om markedsadgang for ytere av havnetjenester*

Direktivforslaget innebærer den første EU-regulering spesifikk for havnetjenester. Formålet er å sikre en mer systematisk gjennomføring av traktatbestemmelsen om fri flyt av tjenester og konkurranseregler innenfor havnesektoren. Dette skal oppnås gjennom prosedyreregler som garanterer lik markedsadgang for ytere av havnetjenester. Et viktig aspekt er at private og offentlige tjenesteytere skal likestilles. I følge forslaget vil en på denne måten kunne effektivisere havnetjenestene og legge grunnlaget for økt konkurranse for sjøtransport i forhold til veitransport.

I henhold til forslaget kan myndighetene etablere en autorisasjonsordning med fastsatte minstevilkår som må oppfylles før en får adgang til å yte havnetjenester. Kravet er at vilkårene er lett forståelige, ikke diskriminerende, objektive, relevante og proporsjonale. Antall autorisasjoner kan begrenses på nærmere angitte vilkår. I tilfeller hvor en har valgt et utvalg av tjenesteytere skal deres periode begrenses til tidsrom som øker i takt med foretatte investeringer.

Følgende havnetjenester omfattes av direktivet:

- tekniske/nautiske tjenester (herunder losing, taubåttjeneste og fortøyning)
- tjenester i forbindelse med godsbehandling
- passasjerservice (herunder iland og ombordstigning)

Direktivet berører alle kystmedlemsland. Mange land har allerede kommet langt i å etablere fri markedsadgang for ytere av havnetjenester, men det eksisterer fortsatt svært ulik praksis i tilnærmingen til den ønskede frie markedsadgangen.

I det norske lossystem er staten ansvarlig for lostjenesten. På strekninger hvor det er losplikt, er det for brukerne påbudt å bruke statslos. I enkelte unntakstilfeller kan rederilos benyttes. Direktivforslaget retter seg mot havnelosing. Hovedmålsettingen er å sørge for at fri konkurranse i havner sikres. På denne bakgrunn anses ikke direktivet å få konsekvenser for den norske statslosordning og dermed ikke rettslige konsekvenser for losloven av 16. juni 1989 nr. 59. Ved Parlamentets første behandling av forslaget, jf. A5-0354/2001 av 14. november 2001, er det avgrenset mot lostjenester i sin helhet. Det understrekes derved at det er de primære havneoperasjonene som bør være gjenstand for konkurranseutsetting.

Norske havner har stort sett tilbudt et åpent marked for havnetjenesteytere. På området for lasting og lossing er det imidlertid inngått avtaler som kan forhindre fri konkurranse. Det er inngått kollektive avtaler som gir laste- og lossearbeidere enerett til å yte laste- og lossetjenester. Denne retten er nedfelt i ILO konvensjonen "Dock Work Convention 1973, (No. 137)". Det er tvil om denne konvensjonen er i strid med direktivforslaget. Forholdet er under vurdering i departementet.

Direktivforslaget antas å ha begrensede økonomiske og administrative konsekvenser for lokale/sentrale myndigheter.

Forslaget har vært til første gangs behandling i Parlamentet, jf. A5-0354/2001 av 14. november 2001. Rådet vil trolig avgi sin første innstilling i løpet av våren 2002.

*KOM (00) 802 Forslag til europaparlaments- og rådsdirektiv om etablering av et overvåknings-, kontroll- og informasjonssystem for maritim trafikk*

Med noen mindre justeringer viderefører direktivforslaget kravene om ankomst-, avgangs- og uhellsmelding i rådsdirektiv 93/75/EØF om minimumskrav til fartøyer som har kurs for eller forlater Fellesskapets sjøhavner og som transporterer farlig eller forurensende last. Rådsdirektiv 93/75/EØF er en del av EØS-avtalen (jf. særskilt vedlegg 2 til St.prp. nr. 40 (1993-94) bind 10a S. 334).

I tillegg til dette inneholder direktivforslaget en rekke nye bestemmelser som har til formål å styrke sikkerheten og miljøet til sjøs. Blant annet foreslås en generell meldeplikt for alle fartøyer over 300 BT, inkludert fartøyer som seiler i transitt. Videre foreslås krav om å utstyre fartøyer med et transpondersystem, som innebærer at trafikksentralene kan følge skipets bevegelser i Fellesskapets farvann. Det foreslås også at fartøyer over 3000 BT skal utstyres med ferdsskrivere. Forslaget slår fast at medlemslandene skal iverksette alle tilgjengelige virkemidler for å hindre at fartøyer utsetter omgivelsene for fare for ulykker. Dette inkluderer en rett til å nekte avgang fra havn under usedvanlig dårlige værforhold, og straffeforfølgning ved overtredelse av lov- og forskriftsbestemmelser.

I Fiskeridepartementets forskrift av 16. juni 1999 nr. 727 om krav til melding og utfylling av kontrolliste ved fartøyers transport av farlig eller forurensende last, og forskrift av 13. desember 1988 nr. 1011 del I om ankomstmelding for fartøyer og andre transportmidler, må bestemmelsene om tidspunktet for avmelding endres, ettersom dette tidspunktet er framskutt i utkastet til nytt direktiv. Sjøfartsdirektoratets forskrift av 2. april 1987 nr. 231 om rapportering av hendelse til sjøs som involverer skadelige stoffer må endres ettersom denne bare gjelder for fartøyer som befinner seg i norsk territorialfarvann, mens direktivet også retter seg mot fartøyer som befinner seg i norsk økonomisk sone.

I følge direktivforslaget skal medlemsstatene sørge for at havnene har utarbeidet beredskapsplaner for mottak av fartøyer i nød. Kystverket har i samarbeid med andre etater i kystforvaltningen utarbeidet beredskapsplaner knyttet til miljø- og trafikksikkerheten i farvannet. Det er ikke utarbeidet tilsvarende beredskapsplaner for mottak av fartøyer som søker nødhavn. Fiskeridepartementet vil måtte ta initiativ til at slike planer blir utarbeidet.

Ved de maritime trafikksentralene langs kysten må det installeres utstyr til å ta imot signaler fra fartøyenes transpondere. Videre vil forslaget medføre skjerpede krav til antall og metode for gjennomføring av kontroll av skip. Forslaget vil derfor ha visse økonomiske konsekvenser for staten. Forslaget vil også ha økonomiske konsekvenser for skipsfartsnæringen som må utstyre fartøyer med et transpondersystem og ferdsskrivere.

Forslaget antas ikke å påføre staten tilleggsoppgaver i særlig grad. De administrative konsekvensene av forslaget er således begrensede.

Forslaget har vært til første gangs behandling i Parlamentet, jf. A5-0208/2001 av 14. juni 2001. Rådet vil trolig avgi sin første innstilling i løpet av desember 2002.

Kommisjonen har fremmet et revidert utkast til direktiv, jf. Com (2001) 592 final av 12. oktober 2001.

*301 D 1346 Europaparlaments- og Rådsbeslutning om endring av vedtak 1692/96/EF vedrørende sjøhavner, innlandshavner og intermodale terminaler samt prosjekt nr. 8 i vedlegg III*

Europaparlaments- og rådsbeslutning 1692/96/EF om det transeuropeiske nettverk for transport (TEN-transport), er innlemmet i EØS-avtalen (jf. EØS-komiteens beslutning nr. 38 /99 av 26. mars 1999). EU har i lengre tid arbeidet med å revidere retningslinjene for TEN-transport, for så vidt gjelder sjøhavner, elve- og kanalhavner, intermodale terminaler og prosjekt nr. 8 i vedlegg III, jf. COM (1997) 681 av 10. desember 1997 og COM (1999) 277 final av 17. juni 1999. Dette arbeidet er nå slutført ved Europaparlaments- og Rådsbeslutning 1346/2001/EF av 22. mai 2001. Formålet med endringene er å avklare og forsterke disse omlastingsterminalenes posisjon i TEN-transport med bakgrunn i deres avgjørende betydning for utvikling av et intermodalt nettverk.

Planer knyttet til infrastruktur i transportsektoren utarbeides med hjemmel i plan- og bygningslovens bestemmelser. Endringene i beslutning 1692/96/EF som ble vedtatt ved Europaparlaments- og Rådsbeslutning 1346/2001/EF, får ikke konsekvenser for plan- og bygningslovens bestemmelser eller annen norsk lovgivning. Europaparlaments- og Rådsbeslutning er til vurdering i EFTA-/EØS- landene.

*Kom (00) 236*

*EU-direktiv 2000/59/EF om mottak av avfall fra skip*

Formålet med direktiv 2000/59/EF er å sørge for økt levering og bedre håndtering av avfall fra skip. Direktivet har bestemmelser som pålegger alle skip, unntatt fiskefartøy eller fritidsbåter for mindre enn 12 passasjerer, å melde fra til ansvarlig havnemyndighet om mengden avfall om bord, ønsket levering, lagringskapasitet m.m. (art. 6 jf. vedlegg II). Dette har til hensikt å øke kontrollen med den plikt direktivet pålegger skip i havn til å levere avfall, med mindre skipet har tilstrekkelig lagringskapasitet til å vente med levering. Direktivet har også regler om at skip skal holdes tilbake til avfall er levert dersom det er en viss risiko for at avfall vil bli kastet over bord.

Direktivet stiller krav om at det i alle havner skal være tilstrekkelig mottakskapasitet til at skip som vanligvis bruker havnen uten unødig forsinkelse kan få levert skipsavfall og lasterester.

For å sikre mottak og videre håndtering av avfallet, skal det utarbeides avfallsplaner for alle havner, for hver enkelt havn eller samlet for en region.

For å redusere faren for utslipp av avfall til sjø, skal det innføres et avgiftssystem basert på prinsippet om at det betales en generell avfallsavgift uavhengig av om skipet faktisk leverer avfall (prinsippet om «no-special fee»). Denne avgiften skal dekke en vesentlig del av kostnadene ved mottakene, og kan enten inngå som en del av havneavgiften eller den kan skilles ut som en egen avfallsavgift. Avgiften kan differensieres i forhold til skipenes størrelse, type eller kategori. Fiskebåter og fritidsfartøy kan unntas fra disse bestemmelsene. I henhold til en uttalelse fra EU-kommisjonen skal den generelle avgiften utgjøre minst 30% av kostnadene for å

kunne utgjøre en vesentlig del. De resterende kostnadene skal tas inn som betaling for faktisk levert avfall. De totale avgiftene skal ikke overstige kostnadene ved mottakene.

Mottak av avfall fra skip reguleres i forskrift av 25. august 1981 nr. 9023 om etablering av mottaksordninger for avfall fra skip, gitt i medhold av sjødyktighetsloven. Forskriftene pålegger alle havner som tar inn skip større enn 400 brutto registertonn (BRT), samt alle bunkringsanlegg som bunkrer fartøy større enn 150 BRT, å etablere tilstrekkelige mottaksordninger. Forskriften pålegger ikke skip å levere avfall til mottaksordningene.

Forslaget til EU-direktiv gjør det med andre ord nødvendig å endre den eksisterende norske forskriften både i forhold til havnene som skal etablere mottaksordninger, og i forhold til skipsfarten.

EØS-komiteen vedtok 19. juni 2001 å endre EØS-avtalens vedlegg XII om transport, til også å omfatte europaparlaments- og rådsdirektiv 2000/59/EF av 27. november 2000 om mottaksanlegg i havner for avfall og lasterester fra skip. Ettersom gjennomføring i norsk rett krever lovendring, deltok Norge i EØS-komiteens beslutning med forbehold om Stortingets samtykke, i samsvar med Grunnlovens § 26, 2. ledd og EØS-avtalens artikkel 103 nr. 1. St.prp.nr.102 (2000-2001), jf. Innst. S. nr. 27 (2001-2002) om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 77/2001 av 19. juni 2001, ble behandlet i Stortinget 29. november 2001. Stortinget samtykket i godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 77/2001 av 19. juni 2001 om endring av vedlegg XIII til EØS-avtalen (skipsavfallsdirektivet). Lovspørsmålet utredes første halvår 2002 av en arbeidsgruppe under Sjøfartsdirektoratet.

### **4.3 Folkerett**

I samsvar med det dualistiske prinsipp, er det tradisjonelle utgangspunktet at folkeretten står tilbake for norske regler i tilfelle motstrid. I praksis vil man i slike tilfeller bygge på den mulige løsning som stemmer med folkeretten. Folkeretten har således stor betydning for innholdet av Norges rett. I forhold til havne- og farvannsloven, har særlig Havrettskonvensjonen og Overenskomst om den internasjonale ordning av sjøhavner av 9. desember 1923 betydning. Se nedenfor. Øvrige traktater er kommentert i andre kapitler i den utstrekning de har betydning.

#### **4.3.1 Havrettskonvensjonen**

Viktige regler om havets folkerett er regulert i Havrettskonvensjonen, se St. prp. nr. 37 (1995-96). Konvensjonen er ikke uttømmende og spørsmål som ikke reguleres av denne vil være underlagt de alminnelige folkeretts regler og prinsipper.

Viktige folkerettslige prinsipper om kyststatsjurisdiksjon i de ulike havområder, som ligger og må ligge til grunn for en rettslig regulering av Kystverket virksomhet og sjøtrafikken følger av FNs havrettskonvensjon av 10 desember 1982. Havrettskonvensjonen, som ble ratifisert av Norge 24 juni 1996, jf. St. prp. nr. 37 (1995-96) og Innst. S. nr. 227 (1995-96) om samtykke til ratifikasjon av Havrettskonvensjonen. Ratifikasjon av konvensjonen medfører at norsk rett anses i overensstemmelse med denne, herunder havne- og farvannsloven og losloven.

Kyststatens myndighet i sjøterritoriet er begrenset av folkeretten. Den viktigste folkerettslige begrensning følger av reglene om alle skips rett til uskyldig gjennomfart. Havrettstraktaten art 17 fastslår hovedregelen om at alle skip fra alle stater, enten de er kyststater eller kystløse stater, jfr. art 124 nr. 1a), har rett til uskyldig gjennomfart gjennom sjøterritoriet. Denne retten utgjør den vesentligste begrensning i kyststatens suverenitet over sjøterritoriet og må ses i sammenheng med den grunnleggende regel om frihet i skipsfart, som gjelder i alle havområder utenfor sjøterritoriet. Retten til uskyldig gjennomfart gjelder også i den indre farvann 8 nr. 2, får anvendelse, men ikke i sjøområdene innenfor skjæringslinjen over bukters munninger, jfr. art 8 nr. 2 sammenholdt med art 10 nr. 4. Regelen må antas å gjelde alle typer skip, både krigsskip og andre militære skip, sivile handelsfartøyer, fiskefartøyer osv.

Artikkel 18 angir hva som her menes med gjennomfart. Det er seilas over sjøterritoriet for det formål enten å krysse det (pålangs) uten å gå inn i indre farvann eller anløpe red (se art 12) eller havneanlegg (se art 11) utenfor indre farvann eller seile (på tvers) inn i eller ut fra indre farvann eller å anløpe red eller havneanlegg her. Siste alternativ kan imidlertid ikke innfortolkes å innebære en rett til adgang til en stats indre farvann. Slik adgang styres av nasjonale regler, med mindre annet er avtalt i traktat. Hvis skipet ikke har rett til å anløpe indre farvann, kan neppe seilas over sjøterritoriet i denne hensikt anses som gjennomfart, jfr. også art 25 nr. 2. For kyststaten er det subjektive hensiktskriteriet i nr. 1 vanskelig å forholde seg til. For denne er derfor kravet i nr. 2 at gjennomfarten også må være uavbrutt og rask, se også art 38 nr. 2 og art 53 nr. 3, det viktigste kriteriet for å avgjøre om skipet kan foreta en slik gjennomfart. Kravet om at gjennomfarten skal være rask betyr ikke annet enn at farten må være rimelig i forhold til omstendighetene, særlig de navigasjons- og sikkerhetsmessige forhold. Mer konkret er kravet om uavbrutt gjennomfart. Kun avbrudd som stopp og ankring som ledd i vanlig seilas eller som er nødvendig på grunn av force majeure eller nødssituasjon eller for å gi bistand til personer, skip og luftfartøyer i fare eller nød omfattes av begrepet gjennomfart. Andre stasjonære opphold kan derimot ikke anses omfattet. Skip som foretar stasjonære opphold i sjøterritoriet vil derfor normalt ikke beskyttes regelen om uskyldig gjennomfart, og kyststaten vil i slike tilfeller ha full kompetanse. Oppholdet trenger imidlertid av denne grunn ikke være ulovlig. Det vil avhenge av nasjonale regler.

Artikkel 19 nr. 1 fastslår hovedregelen om at gjennomfarten er uskyldig så lenge den ikke er til skade for kyststatens fred, orden eller sikkerhet. Den skal foregå i overensstemmelse med konvensjonen og andre folkerettsregler.

Bestemmelsen i nr. 2 må forstås dithen at den foretar en negativ avgrensning av begrepet uskyldig gjennomfart. Den foretar en uttømmende oppregning av handlinger som skal anses å være til skade for kyststatens fred, orden eller sikkerhet hvis de foretas i sjøterritoriet. Et fremmed skip i gjennomfart som ikke utøver handlinger som nevnt i nr. 2 må derfor anses å være i uskyldig gjennomfart. Listens uttømmende karakter svekkes av sekkebestemmelsen i nr. 2 1) om at enhver annen virksomhet (enn nevnt) som ikke har direkte sammenheng med gjennomfarten omfattes. Det er ikke krav om at denne "annen virksomhet" skal være av lignende art som eller på annen måte ha tilknytning til de handlinger som er nevnt i de andre alternativer.

Denne bestemmelsen gir kyststaten en viss skjønnsmessig adgang til å avgjøre om slik ”annen virksomhet” gjør at gjennomfarten ikke er uskyldig. Muligens kan bestemmelsens generelle karakter tilsi at den også kan være veiledende ved fortolkningen av de andre handlingsalternativer som er opplistet.

De fleste bestemmelser knytter seg direkte til sikkerhets- eller forsvarsmessige forhold, jfr a)-d) og f). Etter den generelle regel i a) omfattes trussel eller bruk av makt mot kyststatens suverenitet, territorielle integritet og politiske uavhengighet eller handlinger som på annen måte bryter folkerettsprinsippene nedfelt i FN-pakten, jfr dens art 2 nr. 4 og konvensjonens art 301. Dessuten omfattes enhver øvelse eller trening med ethvert våpen, jfr b) og art 25 nr. 3, og handlinger som tar sikte på informasjonsinnhenting som er til skade for kyststatens forsvar eller sikkerhet eller propaganda som tar sikte på å påvirke disse forhold, jfr c) og d). Skip som driver spionasje i sjøterritoriet vil derfor klart ikke beskyttes av regelen om uskyldig gjennomfart. Det samme gjelder skip som driver med start, landing eller ombordtaking av ethvert luftfartøy, både statlige og private, og enhver militær innretning, jfr e) og f). Uttrykket militær innretning er ikke nærmere definert.

I bestemmelsene g)-k) rammes andre forhold som fiske, jfr i) og art 21 d) og e), forskning og kartlegging, jfr j) og art 21 g) og 245, forsettlig og alvorlig forurensning i strid med konvensjonen, jfr h) og 21 f), 211 nr. 4 og 220 nr. 2, lasting og lossing av enhver vare, valuta eller person i strid med de nevnte lover og forskrifter, jfr g) og art 33, og handlinger som sikter mot å gripe forstyrrende inn i kyststatens kommunikasjonssystemer, annet utstyr eller innretninger, jfr k) og art 21 b).

I de fleste handlingsalternativer i nr. 2 er gjerningsbeskrivelsene objektive uten kvalifikasjoner med hensyn til handlingens betydning, alvorlighetsgrad osv. Unntak er bestemmelsen i h) om forurensning, som krever at den både er forsettlig og alvorlig. Dessuten inneholder bestemmelsene i c), d) og k) et subjektivt element ved at de også rammer handlinger som tar sikte på å oppnå et bestemt resultat. Ved fortolkningen av begrepet uskyldig gjennomfart må det utvises et rimelig skjønn med utgangspunkt i hovedregelen om at den er uskyldig så lenge den ikke skader kyststatens fred, orden og sikkerhet. Det vises for øvrig til den alminnelig regel i art 300 om at partene ikke skal misbruke sine rettigheter etter konvensjonen.

USA og Sovjetunionen inngikk 23. september 1989 en avtale om ”ensartet fortolkning av folkerettslige regler angående uskyldig gjennomfart”, jfr FNs Law of the Sea Bulletin 10 (desember 1989).

Etter sjøkrigens folkerett krenkes ikke en stats nøytralitet ved den ”blotte fart” (”mere passage”) gjennom statens sjøterritorium av krigsførendes krigsskip, jfr XIII. Haagkonvensjon av 18. oktober 1907, særlig art 10. Disse må ikke sammenblandes med konvensjonens regler for uskyldig gjennomfart i sjøterritoriet.

Havrettstraktaten art 21 gir i nr. 1 en oppregning av de områder knyttet til uskyldig gjennomfart hvor kyststaten har reguleringskompetanse gjennom lover og forskrifter. Disse må være i samsvar med konvensjonen, jfr. særlig nr. art 24 og andre folkerettsregler. Med unntak av bestemmelsene i bokstav a) til c) om regulering av navigasjonssikkerhet og regulering av skipstrafikken (se art 22 og 23), beskyttelse av

navigasjonshjelpemidler m.v. og kabler og rørledninger, knytter bestemmelsene seg stort sett til samme type virksomhet (fiske, miljøvern, havforskning, toll-, skatte-, innvandrings- og helsespørsmål) som etter art 19 gjør at gjennomfarten ikke anses uskyldig.

I nr. 2 begrenses denne kompetanse av hensyn til den internasjonale skipsfart. regelverket skal ikke gjelde for fremmede skips utforming, bygging, bemanning eller utstyr med mindre de gjennomfører alminnelig godtatte internasjonale regler standarder. Det siktes her til slike regler eller standarder som er fastsatt innen rammen av Fn's sjøfartsorganisasjon IMO.

Etter nr 3 skal kyststaten på behørig måte offentliggjøre alle slike lover og forskrifter. Sjøfarere og eventuelt andre som regelverket retter seg mot skal ha mulighet til å gjøre seg kjent med og innrette seg etter det.

Nr. 4 pålegger alle fremmede skip i uskyldig gjennomfart å overholde regelverk nevnt i nr. 1 og alle allment godtatte internasjonale forskrifter om forebygging av sammenstøt til sjøs. Det vises også her til forskrifter vedtatt innen rammen av IMO.

Artikkelen regulerer ikke hvilken håndhevelsesmyndighet kyststaten har ved ikke-overholdelse av regelverket. For krigsskips vedkommende gir art 30 kyststaten rett til å kreve at disse forlater sjøterritoriet umiddelbart. Fremmede krigsskips immunitet tillater ikke at kyststaten utøver myndighet over slike skip, med mindre tiltak er nødvendig for å hindre at skipet forvolder skade. Muligens vil også denne artikkelen også kunne anvendes analogisk for andre ikke-kommersielle statsskip. For andre skip som ikke overholder regelverket antas at kyststaten kan ta de skritt som regelverket hjemler, såfremt de ikke vil være i strid med art 24 om at kyststaten ikke skal hindre fremmede skips uskyldige gjennomfart gjennom sjøterritoriet. Brudd på kyststatens regelverk medfører ikke nødvendigvis at gjennomfarten ikke lenger er uskyldig. Det må avgjøres på grunnlag av bestemmelsene i art 19.

Kyststaten kan etter artikkel 22 nr. 1 forlange av fremmede skip i uskyldig gjennomfart i sitt sjøterritorium at de benytter de farleder og trafikkseparasjonssystemer som den anviser eller foreskriver for å regulere skips gjennomfart. Dette kan etter ordlyden imidlertid kun gjøres når det er nødvendig av hensyn til navigasjonssikkerheten. Trange og/eller grunne farvann, nærvær av fysiske hindringer for navigasjonen, ugunstige meteorologiske forhold og stor trafikk er typiske forhold som kan begrunne slike reguleringer. Kyststaten kan ikke påberope andre hensyn, f.eks rent forsvarsmessige, for å etablere slike farleder mv. De hensyn kyststaten skal ta i betraktning er nevnt i nr. 3; anbefalinger fra den kompetente internasjonale organisasjon (IMO), farleder som vanligvis benyttes i internasjonal skipsfart, enkelte skips og farleders særlige egenskaper og trafikk tettheten. Kyststaten er ikke forpliktet til å innsende forslag til IMO om slike farleder m.v og få dem godtatt der før vedtakelse, se motsatt art 41 nr. 4 (internasjonale streder) og art 53 nr. 9 (arkipelagiske farleder).

For å virke etter sin hensikt forutsettes at ikke bare fremmede skip, men også kyststatens egne, benytter de farleder m.v. som er opprettet for gjennomfart i sjøterritoriet. Slike pålegg kan kyststaten gi egne skip i kraft av sin

flaggstatskompetanse. At reguleringen skal gjelde for alle skip vil også best samsvare med forbudet mot diskriminering i art 24 nr. 1 b). Lokal trafikk som ikke kan anses som gjennomfart i sjøterritoriet vil imidlertid ikke omfattes av en slik regulering.

Om definisjon av trafikkseparasjonssystemer se kommentarene til art 41. IMO's Ships' Routeing (6. utgave 1991) gir nærmere opplysninger om hvilke trafikkseparasjonssystemer som er opprettet gjennom IMO.

Nr. 2 fastsetter særlig at visse skip med stort skade/forurensningspotensiale (tankskip, atomdrevne skip eller skip som er lastet med kjernefysiske eller andre stoffer som i seg selv er farlige eller skadelige) kan pålegges å begrense sin gjennomfart til slike farleder, jfr også art 23. Bestemmelsen skal sikre kyststatens interesse i å kunne iverksette slike tiltak for å redusere risikoen for skipssammenstøt og evt miljøkonsekvenser av slike sammenstøt. Bestemmelsen gir klar anvisning på at hensynet til navigasjonssikkerheten, jfr nr. 1, ikke må tolkes snevert, men også omfatte de miljøvern hensyn som er knyttet til denne og som kan gjøre seg gjeldende ved skipssammenstøt.

Etter nr. 4 skal kyststaten klart avmerke slike farleder m.v. på sjøkart og offentliggjøre dem på behørig måte.

Artikkel 23 pålegger fremmede atomdrevne skip og skip lastet med kjernefysiske eller andre stoffer som i seg selv er farlige eller skadelige, ved uskyldig gjennomfart i sjøterritoriet, å ha om bord dokumenter og iaktta særlige forholdsregler som er fastsatt for slike skip i internasjonale avtaler. Bestemmelsen må forstås slik at det er flaggstatens plikt å sørge for at dens skip overholder bestemmelsen. Henvisningen til internasjonale avtaler gjør det imidlertid uklart hvor langt forpliktelsen til å iaktta særlige forholdsregler rekker. Det er usikkert hvilken vekt det skal tillegges at bestemmelsen her, i motsetning til det som er vanlig ellers i konvensjonen, ikke benytter kvalifikasjonene "allment godtatte internasjonale regler" e.l., jfr f.eks. art 226 nr. 1 a). Hvis bestemmelsen kun kan gjøres gjeldende overfor stater som allerede er parter i slike internasjonale avtaler har den liten selvstendig betydning.

Både bilaterale og multilaterale avtaler kan være relevante. Av de multilaterale vises særlig til den internasjonale konvensjon av 1. november 1974 om sikkerhet for menneskeliv til sjøs med vedlegg.

Det vises for øvrig til art 22 nr. 2 som omhandler slike skip.

Artikkel 24 fastslår den grunnleggende regel om at kyststaten ikke skal hindre fremmede skips uskyldige gjennomfart gjennom sjøterritoriet, med mindre det skjer i samsvar med denne konvensjonen, jfr f.eks art 25 nr. 3 og 220 nr. 2.

Spesielt skal kyststaten avstå fra å gi fremmede skip pålegg som i praksis har virkning av å nekte eller svekke gjennomfartsretten (se f.eks art 26 nr. 1) eller formelt eller reelt å diskriminere en bestemt stats skip eller skip som fører last til, fra eller på vegne av en bestemt stat. Ordlyden tyder på at det kreves likebehandling ikke bare mellom fremmede skip, men også mellom nasjonale og fremmede skip. At et skips flaggstat ikke er anerkjent av kyststaten er uten betydning for skipets rett til uskyldig



gjennomfart i kyststatens sjøterritorium. Et vedtak av Sikkerhetsrådet etter FN-paktens kapittel VII i strid med disse bestemmelser må imidlertid antas å gå foran, jfr FN-pakten art 103.

Bestemmelsen legger begrensninger både på utforming og praktisering av de lover og forskrifter kyststaten kan vedta etter art 21. Uten en slik begrensning ville dette regelverket kunne undergrave retten til uskyldig gjennomfart. Det vises til lignende bestemmelser i art 42 nr. 3 (internasjonale streder) og art 52 og 54 (arkipelstater) og til ikke-diskrimineringsbestemmelsen i art 227.

Kyststaten pålegges i nr. 2 å offentliggjøre på hensiktsmessig måte informasjon om enhver fare den har kjennskap til for skipsfarten innen sjøterritoriet. Hva som er hensiktsmessig må bedømmes ut fra de konkrete omstendigheter, men det antas at slik informasjon i mange tilfeller vil kunne offentliggjøres effektivt gjennom IMO. Det vises til tilsvarende uttrykk i art 44 og 60 nr. 3.

Det fastslås i artikkel 25 nr. 1 at kyststaten kan treffe de nødvendige tiltak i sitt sjøterritorium for å hindre gjennomfart som ikke er uskyldig. Utgangspunktet er at kyststaten i slike tilfeller har full suverenitet og adgang til preventiv håndhevelse. Det kreves imidlertid en forholdsmessighet mellom overtredelsen og den reaksjon den foranlediger. Også overfor krigsskip og andre statsskip som har immunitet har kyststaten rett til å treffe slike tiltak.

Nr. 2 gir en særregel for skip som er på vei til indre farvann eller havneanlegg utenfor indre farvann. For å hindre brudd på slike anløpsvilkår kan kyststaten treffe de tiltak som er nødvendig. For anløpsvilkår for å motvirke forurensning se art 211 nr. 3.

Kyststaten kan etter nr. 3 på bestemte vilkår midlertidig oppheve fremmede skips rett til uskyldig gjennomfart gjennom sjøterritoriet. Foruten å være midlertidig må opphevelsen ikke diskriminere mellom fremmede skip, gjelde bestemte områder og være begrunnet i at den er av avgjørende betydning for å trygge statens sikkerhet, herunder for å kunne gjennomføre våpenøvelser. En slik opphevelse får først virkning etter behørig offentliggjøring. Slik offentliggjøring omfatter i forbindelse med Forsvarets våpenøvelser imidlertid ikke noe krav om at de faste øvingsfelt som benyttes er inntegnet på statens offisielle kartverk. Offentliggjøringen gjør at skip har mulighet til å innrette seg etter opphevelsen og, sammen med ikke-diskrimineringskravet, bidrar til å hindre at kyststaten kun kan ramme bestemte skip eller skip fra bestemte land. Bestemmelsen hjemler ikke adgang for kyststaten til å opprette permanente sikkerhetssoner i sjøterritoriet hvis dette hindrer uskyldig gjennomfart eller opphever denne retten. Kyststaten kan derimot etter art 22 anvisse bestemte farleder og trafikkseparasjonssystemer i sjøterritoriet.

I internasjonale streder kan retten til uskyldig gjennomfart, jfr art 45, og til transittgjennomfart ikke oppheves, jfr art 44. Det samme gjelder i arkipelagiske farleder, jfr art 54.

Art 26 nr 1 fastslår at fremmede skip ikke kan avgifter alene på grunn av sin gjennomfart, jfr art 18, gjennom sjøterritoriet er et utslag av den alminnelige regel om at uskyldig gjennomfart ikke skal hindres, jfr art 24. Ordlyden tyder på at avgifter vil

kunne pålegges av andre grunner, for eksempel viss skipet tar stasjonært opphold på sjøterritoriet eller av andre grunner ikke anses å være i gjennomfart. Etter nr 2 kan imidlertid avgifter kun pålegges bare for betaling for særskilte tjenester som ytes skipet. Slike tjenester er typiske los- og tauetjenester. Ordlyden tilsier at det kun er særskilte tjenester som aktivt ytes som omfattes, og at skips bruk av alminnelige navigasjonshjelpemidler som fyrtårn m.v. ikke kan gi grunnlag for å pålegge avgifter.

Utenfor territorialgrensen gjelder Havets frihet. Havets frihet innebærer at området kan brukes av alle nasjoner, og ingen behøver å finne seg i innskrenkninger som gjøres gjeldende av en annen stat. Prinsippet har fått uttrykk i Havrettskonvensjonen art 87: ”Det frie hav er åpent for alle nasjoner. Ingen stat kan således gyldig gjøre krav på å legge noen del av det inn under sin overhøyhet. Utøvelsen av havets frihet er underlagt de vilkår som er fastlagt i disse artikler og i andre folkerettslige regler. Havets frihet innebærer både for kyststater og for stater uten kyst blant annet:

Frihet til å drive skipsfart;

Frihet til å drive fiske;

Frihet til å legge undersjøiske kabler og rørledninger;

Frihet til å fly over det frie hav.

Disse friheter - og andre som må være hjemlet i alminnelig folkerettslige prinsipper – skal alle stater utøve under rimelig hensyntagen til andre staters interesser under deres utøvelse av havets frihet.”

### **4.3.2 Overenskomst om den internasjonale ordning av sjøhavner av 9. desember 1923**

Utvalget ba ved brev av 28.november 2001 Utenriksdepartementet om en vurdering av de folkerettslige sider knyttet til fremmede skips adgang til norske havner. Utenriksdepartementet har ved brev av 4. februar 2002 besvart henvendelsen. Utdrag fra besvarelsen er inntatt nedenfor:

”1. *Hjemler folkeretten en alminnelig rett til anløp av havner?*

FNs havrettskonvensjon av 1982 bekrefter den internasjonale sedvanerettslige regel om at indre farvann, herunder havner, er underlagt kyststatenes fulle jurisdiksjon. Forøvrig regulerer ikke Havrettskonvensjonen spørsmålet, annet enn ved implisitte henvisninger til adgang ved havsnød, jf. art. 25.

I en voldgiftsdom av 1963 i sak mellom det amerikanske selskapet Aramco og Saudi Arabia ble lagt til grunn at alminnelig folkerett hjemler en alminnelig rett til adgang:

”According to a great principle of public international law, the ports of every state must be open for foreign vessels and can only be closed when the vital interests of the state so require.”<sup>1</sup>

Den internasjonale domstol kom derimot til en annen vurdering i ”Nicaragua (Merits) case av 1986” hvor det ble uttalt: ”by virtue of its sovereignty... a coastal state may regulate access to its ports.”<sup>2</sup> Dette syn, som ble lagt til grunn etter vedtakelsen av Havrettskonvensjonen, antas å være uttrykk for gjeldende folkerett.

---

<sup>1</sup> (1963) 27 I.L.R. 117 på s.212

<sup>2</sup> I.C.J. Rep. 1986, p.14 på s.111

Selv om havner i de fleste tilfeller generelt er åpne for fremmede fartøyer, så er det tvilsomt om denne praksis kan anses å være utslag av en folkerettslig forpliktelse. Hvis en slik forpliktelse hadde eksistert så foreligger det uansett flere innskrenkninger som gjør seg gjeldende ved statenes kontroll av havnene.

Man kan med dette legge til grunn at det ikke foreligger noen generell alminnelig havrettslig rett til anløp av havner. Det foreligger imidlertid enkelte unntak fra denne hovedregel. Det er således på det rene at skip i nød må gis adgang til havn.<sup>3</sup> Dette medfører bl.a. konsekvenser for fartøyer som har reddet skipbrudne eller andre i havsnød og deres adgang til nærmeste hensiktsmessige havn, jf. Tampa-saken.

## 2. *Den internasjonale ordning av sjøhavner og dens likebehandlingsprinsipp*

Traktatpålagte suverenitetsinnskrenkninger gjør seg gjeldende for Norge som er part i Overenskomst om den internasjonale ordning av sjøhavner av 9. desember 1923. Av andre traktatparter kan nevnes Danmark, Storbritannia, Sverige, Tyskland og Frankrike, mens Russland og USA ikke er parter.

I vedtektene til overenskomsten slås det fast i art. 2 et likebehandlingsprinsipp. Prinsippet har blitt formulert i art. 2 på denne måten:

”...å sikre enhver annen kontraherende stats fartøier samme behandling som sine egne fartøier eller en hvilken som helst annen stats fartøier...”

Videre går det fram av artikkel 16 at hovedregelen i art. 2 kan fravikes i et så begrenset tidsrom som mulig ved

”særlige eller almindelige forholdsregler som en kontraherende stat måtte bli nødsaget til å ta under alvorlige begivenheter av betydning for statens sikkerhet eller landets vitale interesser, dog således at grunnsetningene i disse vedtekter må overholdes i størst mulig utstrekning.”

Traktaten gjelder ikke i forhold til fiskefartøyer eller krigsskip jfr. art. 13 og 14.

Mellom traktatpartene foreligger det således en plikt til likebehandling av skip som søker havn. Det praktiseres også i stor utstrekning et generelt prinsipp om likebehandling også når det gjelder stater som ikke er traktatparter. Dette prinsippet, som også støttes i folkerettsteori, synes så innarbeidet i statenes praksis at bør tillegges vekt i den interrettslige vurdering av spørsmålet.

## 3. *Bilaterale avtaler som har betydning for retten til å anløpe norske havner*

Retten til å anløpe norske havner er regulert i flere bilaterale avtaler. Det kan eksempelvis nevnes noteveksling mellom Norge og Storbritannia av 31. mars/4. september 1854, deklarasjon angående kystfarten mellom Norge, Danmark og Island av 16. april 1858, noteveksling mellom Norge og Sverige av 9. juni 1958, Sjøfartsavtale mellom Norge og Finland av 19. desember 1925 og Avtale mellom Norge og Filippinene om skipsfart av 28. mai 1999, se nærmere vedlegg. De eldste avtalene er meget korte og slår fast at det foreligger en adgang til de respektive lands havner. Den filippinske avtalen står her i en særstilling som grundigere og voluminøs, foruten adgang til havner blir det her også regulert andre mer omfattende spørsmål knyttet til skipsfart.

## 4. *Enkelte typetilfeller*

---

<sup>3</sup> Fleischer, Folkerett s. 88

I det følgende vurderes enkelte typetilfeller som kan tenkes å få betydning ved en eventuell nektelse av anløp av havner. Det presiseres at tilfellene vurderes først og fremst opp mot det nevnte likebehandlingsprinsipp.

a. Krigstilstand og andre sikkerhetsmessige grunner

I vedtektene til Overenskomst om den internasjonale ordning av sjøhavner slås det fast i art. 13 at krigsskip er unntatt fra reglene. Når det gjelder andre skip så åpnes det i art. 16 for en kortvarig forskjellsbehandling ”under alvorlige begivenheter av betydning for statens sikkerhet eller landets vitale interesser”. Typisk for dette er hvor landet er i krig eller krise.

b. Overhengende miljøfare

Til tider finnes det skip som er i en så dårlig forfatning at de nesten ikke er seilbare. Spørsmålet er om slike skip kan nektes adgang til havner på grunn av eksplosjonsfare, oljelekkasje eller andre alvorlige forhold. Et illustrerende eksempel er tankeren *Castor* som etter et uvær i Middelhavet ble påført alvorlige skader. Som en følge av skadene var det stor eksplosjons- og utslippsfare knyttet til båten. Hverken Spania, Gibraltar eller Marokko gav *Castor* tillatelse til å komme til havn. Begrunnelsen for denne nektelsen var at båten utgjorde en så stor eksplosjonsfare at ingen av statene ønsket å utsette befolkningen eller havnene for denne faren. Båten fikk til slutt tillatelse til ankre opp i en avsidesliggende bukt i Tunisia. I kjølvannet av denne og lignende saker så har IMO (International Maritime Organisation) sikkerhetskomite instruert NAV (Sub-Committee on Safety of Navigation) om å starte et arbeid med å lokalisere nødhavner (”places of refuge”) for skip i vansker. Det er vanskelig å stipulere en bestemt grense med hensyn til når en stat kan nekte et skip i nød anløp. Men det som er rimelig sikkert er at dette må vurderes i hvert enkelt tilfelle og for Norges vedkommende som part i den internasjonale ordning av sjøhavner må tilfellet måles opp mot artikkel 16 hvor det gis unntak for alvorlige begivenheter som har betydning for landets sikkerhet eller landets vitale interesser. I § 3a i Lov om Statskontrol med Skibes Sjødygtighet m.v. av 9. juni 1903 (sjødyktighetsloven) gis det adgang til å nekte skip adgang til norsk havn hvis skipet ikke ivaretar internasjonale regler om sikkerhet, vern av det marine miljø, samt helse og arbeidsmiljø om bord. Denne bestemmelsen må anses i samsvar med folkeretten.

c. Brudd på norsk lov og konflikter med lokalbefolkning

Man kan tenke seg situasjoner hvor besetningen har bedrevet forbrytersk virksomhet og hvor dette kan medføre motsetningsforhold mellom lokalbefolkning og besetning. Slike situasjoner kan reise spørsmål om en adgang til å nekte skipet anløp av havn. Men generelt sett så må man kunne konkludere med at en slik nektelse som er basert på disputer eller andre motsetninger mellom skipets besetning og lokalbefolkning ikke kan rettferdiggjøre en forskjellsbehandling. Dette er å anse for forhold som bør kunne reguleres i annet lovverk enn hva som er naturlig i en havnelov samt være innenfor justismyndighetenes arbeidsområde.

d. Økonomiske forhold

Hvor skip eller rederi er kjent for å ha betalingsproblemer kan det vurderes en plikt til å betale havneavgift før man får anløpstillaelse. En slik praksis bør kunne være folkerettslig akseptabel også mellom partene til nevnte traktat under forutsetning av at det blir basert på en ikke-diskriminerende ordning dvs. at alle skip må forhåndsbetale avgiften.

Individuelle solvensvurderinger av skip stiller seg nok i et annet lys. Prinsippet om likebehandling står her i fare og dessuten så kan det oppstå problemer med private interessenter. Hvor norske kreditorer har fordringer på et rederi vil de bli avskåret fra å ta skipspant ved at havnemyndighetene nekter skipet adgang til havnen. Det må videre legges til grunn at

havnemyndighetene har en ganske vid adgang til å gå til rettslige skritt for inndrivning av slike avgifter – selv om det i en del tilfeller har vist seg å være vanskelig å få gjennomført denne retten. Med henvisning til likebehandlingsprinsippet og reelle hensyn vil det på denne bakgrunn være mest nærliggende å anta at man må være varsom med å kodifisere en nektelsesadgang på et slikt grunnlag.

#### f. Helserisiko

En alvorlig smittsom sykdom blant et skips besetning eller passasjerer kan være en risiko for lokalbefolkningen. Kan man på et slikt grunnlag nekte et skip anløp til havn? Man kan her trekke en parallell til Castor-saken hvor et eksplosjonsfarlig skip ble nektet anløp basert på samfunnsmessige vurderinger. Hvor det er medisinsk forsvarlig for mannskapet å få tilgang til en annen havn med bedre karantenemuligheter så vil dette kunne være en saklig begrunnelse for forskjellsbehandling. Det må her foretas en konkret vurdering hvor de samfunnsmessige interesser settes opp mot skipets behov for nødhavn og humanitære vurderinger.”

## 5 Utenlandsk rett

### 5.1 Innledning

I mandatet framgår at ”utredningsarbeidet skal omfatte forholdet til EU og annet internasjonalt regelverk. Det bør videre omfatte en oversikt over rettstilstanden i andre nordiske land.”

Rettstilstanden i andre nordiske land og i EU mht. havnesektoren er beskrevet i det danske Havnelovsudvalgets betænkning, utgitt av det danske Trafikministeriet i august 1998. Framstillingen nedenfor mht. havneforvaltning bygger på dette materialet. Den danske lov om havne trådte i kraft 1. januar 2000 og framstår som den nyeste nordiske lovgivning på havnesektoren. Havnelovutvalget har besøkt Danmark og blitt orientert av Sammenslutningen af danske havne om den nye loven. Rettstilstanden i Danmark er derfor viet større oppmerksomhet.

Når det gjelder rettstilstanden mht. farvannsrettslige forhold, er de faktiske forhold i våre naboland vesentlig forskjellig fra norske forhold. Bl.a. på grunn av langvarig internasjonalt samarbeid er rettstilstanden likevel noenlunde lik. Nedenfor gis en kortfattet gjennomgang av landenes forvaltningssystemer.

Når det gjelder rettsutviklingen på havnesektoren i EU er det innhentet en uttalelse fra Fiskeridepartementet.

#### 5.1.1 Danmark

##### 5.1.1.1 Havner

Sammenslutningen af danske havne oppgir at det er 79 større danske havner. Av disse er 11 kommunale havner, 38 kommunalt styrte havner, 1 havn med særstatus (København), 5 statlige trafikkhavner og 24 private trafikkhavner. De 18 største danske havner oppgis å ha årlige driftsinntekter på godt over 1 mrd. kr og et resultat på 285 mill. kr.

Folketinget vedtok 18. mai 1999 en ny havnelov til avløsning av trafikkhavneloven fra 1990. Den nye loven trådte i kraft 1. januar 2000. Det overordnede siktemål med lovendringen har vært å skape en mer kommersiell og dynamisk drift av danske havner, og gjennom en økt adgang til konkurranse, fremme en strukturtilpasning på havneområdet. Loven viderefører 1990-lovens skritt vekk fra sentral styring av dansk havnestruktur. København Havn er undergitt egen lovgivning.

Havneloven omfatter ”..havner der anvendes til erhvervsmessig ekspedisjon af gods, køretøjer, personer og landinger af fisk.” I hovedsak omfattes således trafikkhavner, uansett om disse er i offentlig eller privat eie.

En endring i loven er at det fra 2002 ikke må foreligge særlige grunner for at Trafikministeren skal gi tillatelse til nyanlegg av havner. Regelen om når det kan gis tillatelse til nyanlegg av havner endres således slik at det normalt skal gis slik

tillatelse. Det kan stilles vilkår for tillatelse som nevnt, for eksempel om at det skal stilles økonomisk sikkerhet for fjerning av anlegget når det ikke lenger er i bruk.

Med hensyn til utvidelser, utdypninger i etablerte havner kan det fastsettes nærmere regler om at tiltaket krever tillatelse når det har miljømessige konsekvenser.

Loven fastsetter et prinsipp om at trafikkhavner har mottakplikt i den utstrekning plassforholdene tillater det. Bakgrunnen for regelen er doktrinen "essential facility" basert på uttalelser fra EU-Kommisjonen. Doktrinen går ut på at benyttelse av havner, som i transportmessig sammenheng har strategisk betydning som transportkorridorer, ikke kan forbeholdes enkelte brukere, men må være allment tilgjengelig.

De største lovendringer gjelder reglene om organisering av havnevirksomhet. Loven anviser i § 6 følgende organisasjonsformer: Statshavn, kommunal havn, kommunal selvstyrehavn, helt eller delvis privat eiet aksjeselskap og en privatrettslig organisert havn som ikke omfattes av foregående form.

For statshavner er det ikke skjedd vesentlige endringer. Det fastsettes som ny regel at Trafikministeren kan overdra havnene til kommunen eller omdanne de til havneaksjeselskap.

Havner som ikke er i en konkurransesituasjon, kan drives som en integrert del av kommunen. Loven angir at havner med liten omsetning (mindre enn 0,5 mill tonn gods, alternativt landinger av fisk for mindre enn 100 mill kr og godsomsetning under 0,3 mill. tonn) hører til denne gruppen.

Havner som er i en konkurransesituasjon, skal drives mer separert fra kommunen som kommunale selvstyrehavner Dette gjelder havner med større godsomsetning enn 0,5 mill. tonn, alternativt landinger av fisk for mer enn 100 mill kr og godsomsetning over 0,3 mill. tonn. For disse havner kan havnestyret settes sammen slik at flertallet ikke nødvendigvis skal være medlemmer av kommunestyret. Når det gjelder den økonomiske atskillelse fra kommunen videreføres kravet om selvfinansiering, om at overskudd skal komme havnen til gode og at havnen kun må utføre bestemte oppgaver. Stevedorevirksomhet skal drives av private i den utstrekning slike selskaper kan drive kommersielt.

En nydannelse er adgangen til å omdanne offentlig eide havner til aksjeselskaper. Slike selskaper vil også kunne befatte seg med havnerelatert operatørvirksomhet, dvs. flere oppgaver enn kommunale selvstyrehavner, for eksempel stevedorevirksomhet. Det er derimot ikke adgang for selskapet å drive rederi- eller annen transportvirksomhet, containerproduksjon eller meglervirksomhet. Det er uklart om selskapet kan drive losvirksomhet, slepebåtvirksomhet og skipsprovisiantering. Selskapet vil være selskapsskattepliktig for overskudd enten kommunen er eneier eller selskapet helt eller delvis er privateid. Når det ikke er private eiere er det en viss mulighet til å unngå selskapskatt. Det er i slike tilfeller et krav om at det skal være vedtektsmessig bestemt at overskudd utover normal forrentning av innskuddskapital, skal benyttes for havneformål. For å hindre at havner omdannes til aksjeselskap for det formål at kommunene skal skaffe seg utbytte, er fastsatt en regel om at kommunen først kan ta ut utbytte etter at det er foretatt avsetninger til vedlikehold og nyanlegg i

havnen. Når det gjelder privateide havner slår loven fast at dette er ervervsdrivende virksomheter som ikke er begrenset i adgangen til å drive virksomhet.

#### *5.1.1.2 Farvann*

Ansvar for sikkerhet og framkommelighet i sjø hører administrativt under Erhvervsministeriet. Udenriksministeriet, Miljøministeriet, Trafikministeriet og Forsvarsministeriet har ansvar for enkelte oppgaver. De sentrale utøvende organer er Søfartsstyrelsen og Farvandsvæsenet. Lokalt har kommuner ansvar for sikkerhet og framkommelighet i sjø innenfor havnens dekkende verker. Havnen (kommunale havner) svarer for kostnadene med mudring og oppmerking av innseilingen fra hovedfarvann til havn.

Søfartsstyrelsen, som for en stor del svarer til det norske Sjøfartsdirektorat, har følgende hovedoppgaver: Sikkerheten for skip og de ombordværende, sjøfolks arbeidsmiljø og sosiale forhold, utdanning av sjøfolk, sjøsikkerheten i danske farvann, forebygging av forurensing fra skip, forbedring av kommersielle rammevilkår, herunder muligheten for lasteadgang i andre lande, samt matrikulering og rettighetsregistrering av danske skip.

Farvandsvæsenet, som for en stor del svarer til det norske Kystdirektorat, er en sivil institusjon under Forsvarsministeriet, som har til oppgave å sikre beseilingen av farvannene omkring Danmark, Færøyene og Grønland. Som et ledd i å løse sine oppgaver har etaten enerett på sjøoppmåling av disse farvann. Den utgir en rekke nautiske publikasjoner, herunder Efterretninger for Søfarende. Lostjeneste, kystredningstjeneste, den sivile radionavigasjonstjeneste, samt fyr- og merketjeneste hører likeledes under etaten, som i forbindelse med den samlede virksomhet ivaretar driften av skip, redningsfartøyer og -stasjoner, fyr, bøyesystem og radionavigasjonssystemer.

Kystdirektoratet er den danske statens teknisk sakkyndige organ innenfor kystbeskyttelse mv. Kystdirektoratet forestår anlegg og drift av statlige kystbeskyttelsesanlegg på den jyske vestkyst, fører tilsyn med andre dike- og kystbeskyttelsesanlegg og deltar for øvrig i administrasjon av kystbeskyttelsesloven, havneloven og statens høyhetsrett over sjøterritoriet.

Sentrale lovverk mht. sikkerhet og framkommelighet i danske farvann er lov av 16. desember 1998 nr. 900 om sikkerhed til søs, lov av 28. mai 1999 nr. 326 om havne og lov av 21. mars 1979 nr. nr. 116 om lods. Andre viktige regler er gitt i lov om havanlegg, fiskeriloven, kystbeskyttelsesloven og lov om beskyttelse af havmiljøet.

Danmark har 12 mils sjøgrense. Mellom ”bælterne” er etablert et stredregime med særlig regler om gjennomfarten. Regimet forvaltes av Udenrigsministeriet. Utgangspunkt er i Danmark som i Norge, en rett til fri ferdsel på sjøen. Myndighetene kan innen sjøterritoriet fastsette generelle og konkrete forbud eller påbud til sikring av seilassen, overholdelse av orden og forebygging av fare, samt til forebygging av, at det legges hindringer i veien for den frie seilas. Når det gjelder farleder kan det med hjemmel i lov om sikkerhed til søs fastsettes rutesystemer. Ansvar for etablering og vedlikehold av navigasjonssystemer i hoveds- og gjennomseilingsfarvann hører under Forsvarsministeriet og utøves for statens regning ved Farvandsvæsenet. I innseilingsleder finansieres dette av havnevesenet, som kan overta ansvar med



etablering og vedlikehold etter tillatelse. Spørsmål om avgrensning av Farvandsvæsenets og havnens ansvar avgjøres av forsvarsministeren. Tillatelse til tiltak i sjø kan kreves etter ulike lover, for eksempel fiskeriloven. For ulovregulerte tiltak i sjø gjelder statens høyhetsrett. Dvs. at tiltaket krever tillatelse av staten, i praksis Trafikministeriet.

## 5.1.2 Sverige

### 5.1.2.1 Havner

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

De fleste selskaper eies helt eller delvis av kommunene. Kommunene har kjøpt opp aksjer fra de private stevedorer da det gikk dårlig i havnene på 60 – tallet. Noen havner er både kommunalt og privat eide og har gode erfaringer med det. Grunnen til at det ikke er mer privat eierskap er ikke lovgivningsmessige årsaker, men derimot at det ikke er private investorer som er interessert. Profitten er ikke tilstrekkelig stor.

Integrering av havnevirksomhet og stevedorvirksomhet har ifølge de svenske fartsmyndigheter vært en god utvikling. Kunden kan rette henvendelser til et sted og ordne alt her. Havnene har utviklet seg i mer kommersiell retning og har blitt mindre myndighetspreget.

Det er ca 50 trafikkhavner i Sverige, hvorav 15 er oppdelt på kommunal forvaltning og de fleste øvrige virksomheter ofte er organisert som kommunalt eide aksjeselskaper. Av selskaper med blandet eierskap kan for eksempel nevnes Malmö (50% eies av kommunen og 50% eies privat) og Halmstad (40%/60%). Gøteborg havn fusjonerte i 1985 med det største stevedorselskapet. Havneselskapet er 100% eiet av kommunen.

Ettersom de fleste svenske havner i dag er aksjeselskaper der aksjene helt eller delvis er eiet av en kommune, er disse havnene omfattet av særlige regler om offentlighet i kommunale aksjeselskaper.

Et stevedorefirma kan i dag ikke bare slå seg ned i en havn ettersom fagorganisasjoner ikke vil akseptere dette i henhold til eksklusivitetsavtaler.

Det er skjedd en viss regionalisering av havnene. 3 havner i Stockholmsområdet er gått sammen i et selskap for å oppnå bedre planlegging og administrasjon. Videre har 7 kommuner slått sammen havnevirksomhet. 4 stevedoreselskaper har samme administrasjon og smålandshavnene har felles administrasjon.

Det eksisterer ikke en sentral planlegging av havner, men hvert år spør Havne – og stuerforbundet den enkelte havn om investeringsplaner. Opplysningene videresendes til orientering til Sjøfartsverket og veiinfrastrukturplanleggerne i departementet.

Over havneselskapene står den politiske kompetanse som følger aksjeselskapet. Havneselskapet styres av havnens ledelse, og kun større beslutninger går til politikerne som kanskje møtes så mye som 4 ganger i året.

Det finnes ikke grenser for hva en havn må utføre av oppgaver. En havn kan tilby infrastruktur, stevedoretjenester, skipsmeglertjenester, spedisjonsoppgaver og rederivirksomhet. Rederivirksomhet var påbegynt ett sted, men var ingen suksess.

Havneselskapets kasse er i prinsippet adskilt fra kommunekassen. Kun i forbindelse med aksjekjøp har kommuner betalt penger.

Det er fri takstfastsettelse i havnene. De fleste store havneselskaper inngår forretningsavtaler med sine faste store kunder om takstnivået.

De svenske havner betaler selskapsskatt som alle andre virksomheter.

Eierne av havnene bestemmer hva overskuddet skal brukes til. I enkelte havner tar kommunen opp til 30% av overskuddet til bruk på andre områder. Et underskudd dekkes unntaksvis for å unngå konkurs. De fleste havner har en god økonomi.

Hvis en havn har behov for en større infrastrukturinvestering, er det under visse forutsetninger mulighet for å oppta lån hos kommunen.

Sverige har siden årsskiftet 97/98 innført miljødifferensierte avgifter. Miljøvennlige skip med for eksempel lave svovelutslipp og bruk av katalysator, slipper med lavere avgifter.

#### *5.1.2.2 Farvann*

Ansvar for sikkerhet og framkommelighet i sjø hører administrativt under Næringsdepartementet. Det sentrale utøvende organ er Sjøfartsverket.

Sjøfartsverket, som hovedsakelig svarer til de norske etatene Kystdirektoratet og Sjøfartsdirektoratet, har ansvaret for sjøfartens sikkerhet og framkommelighet i svenske farvann. Ansvar omfatter losing, farleder, isbryting, sjøkartlegging, sjøredning og sjøfartsinspeksjon, samt deler av Statens Kartverk.

Virksomheten er hovedsakelig innrettet på handelssjøfart, men tar hensyn også til fritidsbåtrafikkens, fiskeriets og marinens interesser. Arbeidet med farledene er en grunnpilar i virksomheten, herunder planlegging, vedlikehold, avmerking og forbedring av farledene og losing.

Sjøfartsverket kan overføre myndighet vedrørende sjøfartens sikkerhet og framkommelighet til lensstyrelsen (fylkeskommunen), slik at lensstyrelsen etter samråd med Sjøfartsverket kan fastsette forskrifter om retten til å bruke farvann. I sjøtrafikkforordningen gir Sjøfartsverket rett til å utferdige forskrifter som er nødvendige for sikker ferdsel. I kapittel 2, § 2 bemyndiges lensstyrelsen til å fastsette forskrifter om bruk av "vattenområder" for eksempel til dykking, konkurranser, vannscooterkjøring, samt til å fastsette forskrifter om forhold av mer tilfeldig karakter. Lensstyrelsen har imidlertid plikt til å samrå seg med Sjøfartsverket.

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

Utgangspunkt i Sverige som i Norge er rett til fri ferdsel på sjøen. Sjøfartsverket kan fastsette forskrifter om bruk av farvann og som behøves med hensyn til sjøsikkerheten. Regjeringen kan delegere myndighet til lensstyrelsen. Det er fastsatt særlige lovregler som gir havneinnehaveren rett til å flytte fartøy som hindrer havnevirkksomheten, og det er videre fastsatt særskilte bestemmelser om sjøtrafikk i havner, kanaler og særskilte farleder. Etablering og utvidelse av allmenne farleder kan skje når det trengs av hensyn til sjøsikkerheten og farleden er av vesentlig betydning for allmenn samferdsel, for fiskerinæringen eller for trafikken med fritidsbåter. En forutsetning for etablering eller utvidelse som nevnt, er bl.a. at det gjennomføres en miljøkonsekvensutredning. Tilsvarende gjelder allmenne havner. Etablering av sikkerhetsinnretninger for sjøfarten krever tillatelse av Sjøfartsverket som har ansvaret for etablering og vedlikehold av navigasjonssystemer. Ansvaret for oppsetting og vedlikehold av sjømerker kan legges til lensstyrelse, kommune og til havneselskap.

### **5.1.3 Finland**

#### *5.1.3.1 Havner*

I Finland eksisterer to forskjellige typer havner; kommunale havner og private havner. De kommunale havnene eies av kommunene. De største havner opptrer som kommunale selskaper, hvor det i følge finsk lovgivning er mulig å delegere en lang rekke ansvarsområder og beslutninger ut til havneorganisasjonen.

En kommunal havn har mulighet for å endre den kommunale havns selskapsform til et privat selskap.

De private havner opptrer som selvstendige virksomheter og er ofte forbundet med transporttunge virksomheter i papirindustrien.

All godshåndtering ivaretas gjennom private virksomheter. I to havner er det en lisensordning, mens det er en rekke aksjeselskaper som ivaretar håndtering på frihavnområdene. De kommunale havner eier aksjer i en rekke stevedoreselskaper.

#### *5.1.3.2 Farvann*

Ansvaret for sikkerhet og framkommelighet i sjø hører administrativt under Kommunikationsdepartementet. Det sentrale utøvende organ er Sjøfartsverket.

Sjøfartsverket, som hovedsakelig svarer til de norske etatene Kystdirektoratet og Sjøfartsdirektoratet, har ansvaret for farledene, isbryting, oppmålinger, merking, sjøkartproduksjon, losing og trafikksentraler. Den sentral lov er sjøtrafikklagen nr. 463/1996.

Utgangspunkt i Finland, som i Norge, er rett til fri ferdsel på sjøen. Sjøfartsverket kan fastsette trafikkregler og regler om avmerking av farleder. Videre kan det fastsettes forbud og begrensninger i ferdselen som gjelder allmenne farleder. Utenfor allmenne

farleder kan den regionale miljøsentralen fastsette tilsvarende bestemmelser. I Finland er det gjennomført en klassifisering av farleder og båtruter. Forskjellen mellom farled og båtrote er av juridisk karakter. Ved skader på fartøy i farled er den som opprettholder farleden erstatningsansvarlig, dersom det fastsatte farledsdjup ikke stemmer. Langs båtruter skjer ferdsel på eget ansvar.

## **5.1.4 England**

### *5.1.4.1 Havner*

I England finnes det tre typer havner: Trust havner, kommunale havner og private havner.

Det er ingen regulering av de engelske havnenes organisasjonsform og forretningsområde. Alle havnene har et styre. For Trust havnenes vedkommende er styreformannen og en del av styre utpekt av staten. I de kommunale havnene peker kommunen ut tilsvarende.

Mange av de engelske havnene er privatisert og drives som private selskaper. Siden 1991 har Trust havner kunnet privatiseres. Det samme gjelder for kommunale havner med en årlig omsetning på mer enn 5£ mill.

De engelske havner betaler selskapsskatt som andre selskaper.

Det finnes ikke bestemmelser om hvilke oppgaver en havn må påta seg. I realiteten utfører ikke havnene alle oppgaver på havnen. Det er eksempler på at noen havner driver fergedrift. Havnene drives som helt alminnelige private virksomheter med tre modifikasjoner: Ingen kunder må avvises i en havn, takster skal offentliggjøres, det er mulig å forhandle om takstnivået og kundene kan klage til ombudsmannen dersom takstnivået er for høyt.

Rettighetene og pliktene for de private havner er fastlagt ved lov. De privatiserte havnene har opplevd at de ble mer effektive ved håndtering av skip i havn.

Eksempelvis driver Associated British Ports PLC's 23 trafikkhavner i Storbritannia og har dermed skapt et nasjonalt nettverk. Det er overordnet for selskapets politikk at hver havns forretning skal ses som en enhet, og at de 23 havnene skal drive i konkurranse med hverandre. Selskapet er et aksjeselskap hvor pensjonskassen eier ca 60% av aksjene. Utover dette eier de fem største eierne 30% av de samlede aksjer. Aksjonærene blander seg ikke inn i driften av selskapet. I de fleste av selskapets havner finnes det selvstendige stevedorer.

### *5.1.4.2 Farvann*

Ansvar for sikkerhet og framkommelighet i sjø hører administrativt under Ministry for Transport, Local Government and the Regions. Kanaler og elver administreres av Ministry of Environment, Food and Rural Affairs.

Det sentrale utøvende organ er Trinity House som svarer til Kystdirektoratet og British Waterways Administration. Trinity House er ansvarlig for anskaffelse og vedlikehold av maritime navigasjonshjelpemidler rundt Englands kyster, Wales, kanaløyene og Gibraltar. Ansvarer omfatter, fyr, sjømerker, merking av vrak. Organet

har vrakfjerningsmyndighet og sertifiserer havloser. Virksomheten er finansiert av fyravgifter innkrevd av havnemyndigheter. Ansvaret avgrenses mot lokale havnemyndigheter som gjennom sentral havnelovgivning og lokale vedtekter har farvannsmyndighet innen geografisk avgrensede havneområder. British Waterways Administration har ansvaret for vedlikehold og navigasjon m.v. i kanalene.

Sentrale lover er Pilotage Act 1987 (los), Merchant Shipping Act 1995 (handelssjøfart), Ports Act 1991 (trafikkhavn), Harbours Act 1964 (havn) og Water Act 1989 (kanalfart).

Som i Norge er det i England en fordeling av forvaltningsansvar mellom nasjonale og lokale myndigheter. For øvrig er det rettslige utgangspunkt i England rett til fri ferdsel på sjøen og at det kan fastsettes nasjonale og lokale begrensninger i ferdselsretten av hensyn til sikkerhet i framkommelighet. Mht. tiltak i strandsonen gjelder særlige regler. Når det gjelder navigasjonsveiledning ligner det engelske systemet det norske med geografisk ansvarsdeling mellom nasjonale og lokale havnemyndigheter. Mht. losing preges imidlertid det engelske systemet av utstrakt havnelosing.

### **5.1.5 EU**

I Europa for øvrig finnes statlige havner, kommunale havner og private havner eventuelt i kombinasjon. Det varierer fra land til land hvordan havnene er organisert, men selskapsformen er blitt stadig vanligere på 90 – tallet. Det er et gjennomgående trekk at godshåndteringen primært foretas av private aktører på havnene uavhengig av om denne arbeidsdelingen er opprettholdt gjennom lovregulering eller gjennom forretningsmessig begrunnet praksis.

Kommisjonen har med sin grønnbok ønsket å skape en dyptgående debatt om den europeiske havnesektor og har derfor pekt på en rekke aspekter som det skal tas stilling til i EU. I grønnboken legges særlig vekt på behovet for politiske tiltak om havnerelaterte spørsmål som kan medvirke til å gjøre havnene mer effektive og forbedre havne- og sjøfartstrukturen. Dette kan bl.a. skje ved å integrere havnene i det multimodale transeuropeiske nettverk, samt sikre EU's traktatfestede forpliktelser til å sikre fri og lik konkurranse i havnesektoren.

Det framgår av grønnboken at det ikke er Kommisjonens hensikt å blande seg i havnenes eierforhold og organisasjonsformer. Kommisjonen ønsker derimot å sikre ensartede og fair konkurransevilkår i havnene.

Kommisjonen finner det videre viktig å sikre miljøvennlige løsninger i havnesektoren og til sjøs ved å utvide og forbedre de nåværende fasiliteter for mottakelse av avfall i alle EU havner.

Kommisjonen mener at prisen for bruken av havneinfrastruktur bør fastsettes på en slik måte at brukerne bærer de faktiske omkostninger ved de havnetjenester og fasiliteter de anvender. Kommisjonen vil undersøke om det kan innføres rammebestemmelser for fastsettelse av havneavgifter.



## 6 Utviklingstrekk havnevirksomhet

### 6.1 Havnebegrepet

#### 6.1.1 Definisjon

I gjeldende og eldre lovgivning er begrepet havn benyttet uten at det er gitt en legaldefinisjon. I forarbeidene til gjeldende lov uttales det at ”det vanskelig kan gis en definisjon som kan brukes som utgangspunkt for rettsregler”, jf. Ot. prp. nr. 51 (1983-84) side 72. Loven har imidlertid i forhold til kommunens myndighetsområde en klar definisjon av havn, jf. lovens § 14 om havnedistrikt. I andre sammenhenger overlater loven den nærmere definisjon til et skjønn, jf. lovens § 23 fjerde ledd om ”havneformål” og ”særlige havneinnretninger”. Forarbeidene til bestemmelsen uttaler at begrepene må forstås i overensstemmelse med eldre lovgivning. I forvaltningspraksis er trukket opp nærmere retningslinjer.

I vid forstand kan havn defineres som et sted der fartøy kan losse, laste eller søke ly for vær og sjø. Slik definert omfattes tusenvis av havner. Det er vanlig å benytte en mer snever forståelse av havnebegrepet slik at innholdet avgrenses til steder med infrastruktur og suprastruktur for sjøtransport. Med infrastruktur menes det nett av faste anlegg som er grunnlaget for virksomheten. Begrepet innbefatter kai, molo, bygning, havneareal, jernbaneskinner og vei på havnearealet m.v. Med suprastruktur forstås flyttbare innretninger som kran, kjøretøy, merke, skilt m.v.

Havnevirksomhet omfatter tjenesteyting, forvaltning og myndighetsutøving i havnen.

#### 6.1.2 Inndeling av havner

##### 6.1.2.1 Naturlige havner og konstruerte havner

Havner kan grupperes etter ulike kriterier. Et skille går mellom naturlige havner og konstruerte havner. I sin enkleste form er selv et sjøområde å regne som havn. Noen sjøområder ligger i le, for eksempel områder innenfor øyer, holmer eller skjær. Slike områder egner seg bedre som havn enn åpne områder. Også bunnforhold, sjødybde og trafikale forhold er avgjørende for områdets egnethet som havn. Når havnen ligger uten direkte tilknytning til land, betraktes den vanligvis som ankringsområde. Slike områder kan tilrettelegges for havneformål ved mudring og utlegging av ankerkjetting.

Med konstruerte havner forbindes vanligvis inngrep på landsiden for å tilrettelegge for havneformål. Slik tilrettelegging kan være alt fra å feste fortøyningsringer i svaberg til bygging av kaier, terminaler osv.

Moderne havnevirksomhet forutsetter tilrettelegging i innseilingsleden, i strandsonen og på landsiden. På sjøsiden kan tilrettelegging skje i form av mudring og oppmerking. I strandsonen skjer tilrettelegging i form av oppsetting av navigasjonshjelpemidler og andre havneinnretninger, mudringer, utfyllinger, bygging av kaier og moloer. På landsiden forutsetter moderne havnevirksomhet at det er

tilstrekkelige arealer, bygninger og veitilknytning. Større havner kan forutsette tilrettelegging utenfor havnens kjerneområde, for eksempel terminaler for videredistribusjon av varer.

#### *6.1.2.2 Administrative og funksjonelle inndelinger*

En annen inndeling av havner er etter hvem som eier havnen. I Norge kan havner slik deles i offentlige og private. De offentlige havnene eies av kommunene eller staten. Statlig eierskap knytter seg hovedsakelig til fiskerihavner og marinebaser. Private eierskap knytter seg til privatpersoner eller juridiske personer, for eksempel industribedrifter.

Havner kan videre deles etter hvordan driftsansvaret er fordelt mellom det offentlige og private.

Havner kan videre deles inn etter hvilke formål de skal tjene, småbåthavn, trafikkhavn, marinebase, oljebase, fiskerihavn osv. Avledet av fartøyets last kan trafikkhavner inndeles i bulkhavn, stykkgodshavn, containerhavn, fergehavn, cruisehavn osv. Større havner har gjerne flere slike havneavsnitt.

Andre havnebegreper som er beskrevet i St. melding nr. 46 (1996-97) Havner og infrastruktur for sjøtransport, er frihavn og EØS-havn.

## **6.2 Havnestrukturen i Norge**

### **6.2.1 Innledning**

Havnene i Norge er bygd opp gjennom århundrer for forsvars-, samferdsels-, nærings- og private formål. Oppbygningen har vært preget av vår geografi, næringsliv og beliggenhet i utkanten av Europa. Havnestrukturen, dvs. antall havner, deres karaktertrekk og organisasjon er en funksjon av disse forhold.

### **6.2.2 Antall og geografisk fordeling**

Det er vanskelig å fastslå et nøyaktig antall havner. Det er for så vidt heller ikke nødvendig. Med havner i vid forstand må det legges til grunn at antallet er flere tusen.

Hva som er et ideelt antall havner må bl.a. vurderes i forhold til hvilke formål de skal tjene og om det er økonomisk mulig å holde havnene i forsvarlig stand. I forhold til trafikkhavner er formålet å være effektive omlastingsterminaler i samferdselsnettet. Med målsetningen om å overføre godstransporter fra vei til sjø, er et sentralt spørsmål om det eksisterende antall trafikkhavner er egnet til å nå en slik målsetning, eller om det er behov for en restrukturering. I senere tid er samfunnsmessige hensyn som miljøvern, byutvikling, naturvern og kulturhistorie trukket inn i diskusjonen.



## 6.2.3 Havnenes karakter

### 6.2.3.1 Trafikkhavner, spesialhavner og private havner

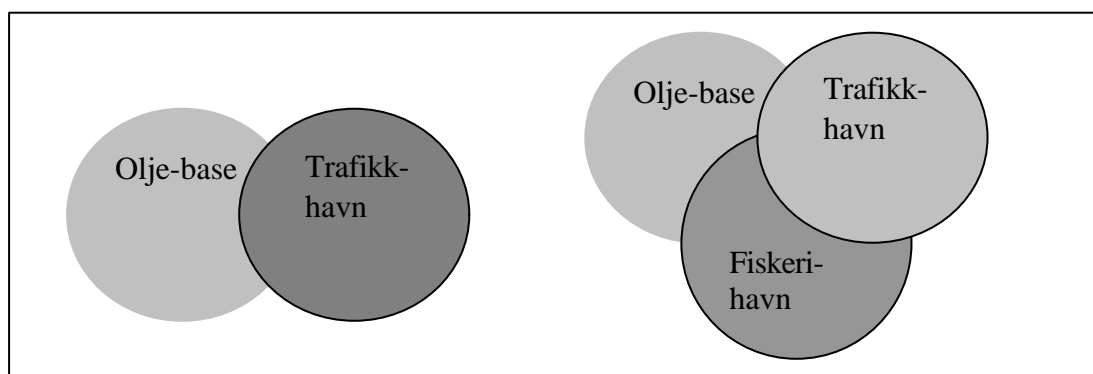
En grovinndeling av havner etter hvilke formål de tjener gir tre kategorier: Havner som betjener regulære gods- og persontrafikkformål, havner som betjener spesielle trafikkformål og havner som betjener private trafikkformål.

I eldre tider var havnen ofte endepunkt for en person eller varetransport. Hver bedrift, hvert samfunn hadde egen havn. Med utbygging av vei og jernbane er mange havner blitt et ledd i en varestrøm hvor omlasting mellom flere ulike transportformer foretas i havnen. Slike havner kan karakteriseres som trafikkhavner. Noen havner er bygget for å betjene en bestemt sektor. Orlogsbaser og fiskerihavner er de eldste i denne kategorien og skal betjene henholdsvis militære og fiskerimessige formål. I nyere tid er det etablert oljebaser for å betjene oljevirkksomheten til havs. Utviklingen av oppdrettsnæringen kan gi støtet til enda en særlig havnestruktur for å betjene oppdrettsnæringen.

Endelig er det havner som utelukkende skal betjene private formål. Eksempel på slik havn er industrihavn i tilknytning til aluminiumsverk for lossing av råstoff til aluminiumsproduksjonen og lasting av aluminiumsprodukter. Et annet eksempel er havn i tilknytning til en privat fiskeribedrift.

Kombinerte havner er havner som betjener flere formål. For eksempel fiskerihavner som integrert del av en trafikkhavn eller trafikkhavn som en integrert del av en spesialhavn, for eksempel base. De kombinerte havnenes overlappende karaktertrekk er illustrert i figur 6.1.

Figur 6.1 Kombinerte havner



#### 6.2.3.1.1 Trafikkhavner

Karakteristisk for trafikkhavner er at de er åpne for alle, dvs. ikke utelukkende betjener private eller særlige formål. Det er ikke lovfestet en mottakplikt, men en rett til å anløpe en trafikkhavn er forutsatt i lovens § 10 første ledd.

Et annet karakteristika er havnenes funksjon som ledd i en varestrøm. Trafikkhavner skal ivareta intermodale transporter, dvs. sørge for en effektiv vareflyt mellom ulike transportformer. Intermodal godstransport, dvs. en varestrøm med flere og ulike transportformer, brukes i en dør-til-dør transportkjede. I en dør-til-dør varestrøm må godset raskt, rimelig og på en kvalitativ god måte kunne overføres direkte mellom

ulike transportmidler i en terminal. Havnens konkurransevne avhenger i slike transporter bl.a. av god tilknytning til vei, jernbane, sjø og lufthavner, samt gode koordineringsfunksjoner.

Norske trafikkhavner er små i europeisk målestokk. Bergen og Omland er riktignok en av de største havnene, men bare når godsomsetningen ved råoljeterminalen på Mongstad regnes med. Trafikkhavnene kan videre ha viktige oppgaver i den sivile og militære beredskapen. En spesialhavn kan være integrert i en trafikkhavn, dvs. såkalt kombinert havn.

Varestrømmen gjennom trafikkhavner variere fra havn til havn. Tabell 6.1 viser godsomsetningen i de største havnene i Norge.

Tabell 6.1 Godsomsetningen i 2000 i 1000 tonn

HAVN	GODSOMSETNING 2000 I 1000 TONN									ANTALL CONTAINERE I TEU		
	Off. kaier			Priv. kaier			Totalt			Off. kaier	Priv. kaier	Totalt
	Stykk-gods	Våtbulk	Førrbulk	Stykk-gods	Våtbulk	Førrbulk	Off. kaier	Priv. kaier	Alle kaier			
Ålta	72	20	7	85	3	321	99	409	508	3 088	14	3 102
Andøy	3	0	2	55	9	25	5	89	94	10	20	30
Arøndal	0	0	308	0	34	0	308	34	342	0	0	0
Bergen og Økland	540	0	0	3 301	79 511	1 769	540	84 581	85 121	18 594	0	18 594
Bodø	174	0	0	241	214	78	174	533	707	11 291	0	11 291
Borg	529	505	753	31	1 069	1 184	1 787	2 284	4 071	36 716	0	36 716
Borre	63	0	0	0	0	0	63	0	63	0	0	0
Brønnøy	12	1	19	1	9	1 240	32	1 350	1 382	19	8	27
Båtsfjord 1999	54	25	8	1	68	29	87	98	185	63	0	63
Drøbak	284	96	128	283	17	660	508	960	1 468	50	0	50
Egersund	271	1	40	323	55	579	312	957	1 269	4 037	98	4 135
Flora	55	0	11	482	252	202	66	936	1 002	1 770	22 134	23 904
Grønland	606	0	1 596	496	2 139	4 737	2 202	7 372	9 574	32 575	1 700	34 275
Halsel	62	1	84	5	99	10	147	114	261	2 491	0	2 491
Halden	8	4	124	558	0	217	136	775	911	22 600	0	22 600
Hamarfest	60	161	0	12	71	61	221	144	365	365	0	365
Harstad	57	0	16	36	467	49	73	552	625	2 618	0	2 618
Havøysund	6	1	3	15	1	2	10	18	28	26	10	36
Karasund	303	44	348	2 230	5 186	2 023	695	9 439	10 134	4 879	1 220	6 099
Kirkenes	44	60	1	6	75	0	105	81	186	40	0	40
Kristiansand	810	92	123	83	240	492	1 025	815	1 840	35 108	200	35 308
Kristiansund	31	9	9	295	590	115	49	1 000	1 049	1 160	0	1 160
Larvik	885	45	169	11	0	3	1 099	14	1 113	18 990	0	18 990
Løvanger/Verdal	62	5	336	637	0	0	403	637	1 040	0	0	0
Lillesand 1999	2	0	71	14	0	54	79	68	141	0	0	0
Lødingen	8	3	14	4	7	14	25	25	50	0	0	0
Mo i Rana	25	1	1 175	1 478	10	802	1 201	2 290	3 491	1 776	70	1 846
Molde	41	35	33	35	8	3	109	46	155	446	0	446
Mosjøen	16	2	3	250	53	340	21	643	664	0	0	0
Koss	410	0	77	274	64	407	407	745	1 232	27 285	0	27 285
Nålay	229	4	4	91	363	538	237	992	1 229	9 865	0	9 865
Narvik	6	0	63	0	0	74	69	74	143	0	0	0
Narvik	32	0	0	8	0	14 169	32	14 177	14 209	193	0	193
Nordkapp	7	0	7	43	147	6	14	196	210	35	8	43
Orkanger	45	0	110	0	0	219	155	219	374	0	0	0
Oslo	3 094	1 163	1 872	145	0	0	6 119	145	6 264	164 160	0	164 160
Sandefjord	656	0	0	0	49	0	656	49	705	0	0	0
Sandnes	137	0	59	37	9	44	196	90	286	906	0	906
Sandnessjøen	37	0	0	120	130	7	37	257	294	0	2 000	2 000
Sanda	154	0	521	0	0	0	675	0	675	5 062	0	5 062
Sortland	80	33	5	0	50	220	118	270	388	1 980	0	1 980
Stavanger	24	0	16	591	641	1 591	40	2 823	2 863	1 828	25 016	26 844
Steinkjer	43	48	42	0	0	0	133	0	133	0	0	0
Stord	143	7	89	96	0	74	229	170	409	0	637	637
Tromsø	133	0	0	291	397	193	133	881	1 014	3 309	0	3 309
Tromsø	296	8	350	0	490	106	644	596	1 240	4 592	0	4 592
Tvedestrand	20	9	129	11	10 058	0	158	10 069	10 227	477	0	477
Vadsø	5	8	5	0	80	13	18	93	111	0	0	0
Vardø	22	0	0	33	0	0	22	33	55	0	0	0
Vikna	20	0	3	31	10	1	23	42	65	500	0	500
Vågan	20	7	16	3	20	25	43	48	91	50	45	95
Øknes	51	3	4	9	20	65	50	94	152	0	0	0
Ålesund	170	0	40	575	306	137	210	1 018	1 228	19 980	7 263	27 243
Total	10 897	2 401	8 793	13 326	103 021	32 998	22 091	149 345	171 436	438 934	60 943	499 877

Kilde: Norsk Havneforbund

Det totale godsomslaget over norske havner er ca. 170 millioner tonn per år. Ut fra godsomslag er de private anleggene Mongstad, Slagentangen, Narvik og Karmsund de største. Disse anleggene står for ca. 70% av det totale godsomslaget. Ca. 95% av alt gods over disse anleggene er våt eller tørrbulk.

Stykkogods, dvs. alt gods som ikke er bulkvarer eller tømmer, representerer i underkant av 15% av det totale godsomslaget. Med unntak av Oslo havn er de største stykkgodshavnene private. Som nevnt i kapittel .. ligger de største offentlige stykkgodshavnene i Oslofjorden. ECON, jf. ”Havner i baktevja” har regnet ut at dersom gjennomsnittsvekten på en 20 fots container er 10 tonn, representerer containere kun 2,5% av det totale godsomslaget målt i volum.

Det framgår av tabellen at havner som Narvik, Bergen, Tønsberg, Grenland, skiller seg markert ut med stor bulkgodsomsetning. Som følge av isforholdene i Bottenhavet er Kiruna naturlig utskipingshavn for det svenske gruveselskapet LKAB. Narviks godsomsetning domineres av tørrbulk (jernmalm) fra gruvedriften i Kiruna, som skipes ut gjennom Narvik havn. Bergen og omland er stor først og fremst pga. inn- og utskiping av våtbulk (råolje og raffinerte oljeprodukter) fra oljeterminalen på Mongstad. Godsomsetningen fra Tønsberg domineres av inn- og utskiping av våtbulk (råolje og raffinerte oljeprodukter) fra raffineriet til Esso på Slagentangen. Grenlands godsomsetning omfatter hovedsakelig tørr og våtbulk til og fra Norsk Hydro sitt anlegg.

I antall containere i TEU er Oslo havn desidert størst. Bakgrunnen for Oslos dominans er befolkningskonsentrasjonen i Osloområdet, som gir grunnlag for en stor importhavn. Bak Oslo er havner som Borg, Kristiansand, Grenland, Moss og Ålesund våre viktigste containerhavner.

Karakteristisk for containerhavner er kravet til store arealer for godshåndtering, eventuelt kombinert med moderne logistikk-løsninger.

Blant stykkgodshavnene er Oslo, Larvik, Kristiansand, Sandefjord og Bergen og Omland de største. Fergetrafikk til og fra utlandet, dvs. Danmark, Sverige, England, Tyskland og Nederland, er vesentlig årsak til at disse havnene skiller seg ut.

Tabell 6.2 viser godsutviklingen i femårsperioden 1995-2000.

Tabell 6.2 Statistikk - hoveddata i perioden 1995-2000/Gods i 1000 tonn – Containere i antall TEU – Økonomi i 1000 kr

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>GODS</b>						
Totalt i havnedistriktene	151.554	177.251	174.963	175.520	172.267	171.436
Totalt over off. kaier	19.076	21.150	22.659	24.660	22.883	22.091
Totalt stykkgoods i havnedistriktene	18.785	21.120	22.016	22.754	22.247	24.223
Totalt stykkgoods over off. kaier	9.225	10.789	11.885	12.610	11.488	10.897
Totalt antall TEU i havnedistriktene	-	-	474.096	517.808	515.080	499.877
Totalt antall TEU over off. kaier	-	-	423.915	437.392	420.542	438.934
<b>ØKONOMI</b>						
Totale driftsinntekter	685.828	720.895	770.021	854.660	889.339	934.519
Totale havneavgifter	329.131	343.517	347.403	385.324	390.761	396.545
Totale investeringer i off. anlegg/utstyr	-	-	408.709	542.731	624.902	683.183

Kilde: Norsk Havneforbund

#### 6.2.3.1.2 Spesialhavner

Karakteristisk for spesialhavner er at de er knyttet til et bestemt behov for havnefunksjoner strategisk plassert i forhold til en særlig aktivitet. Spesialhavner innen havnedistrikt, med unntak for marinebaser, jf. nedenfor, omfattes av kommunens tilsynsansvar, jf. havne- og farvannsloven § 16 annet ledd. Tilsvarende omfattes spesialhavner av bestemmelser i loven om tiltak, samt arbeid og anlegg i sjø, jf. § 6 tredje ledd og § 18 annet ledd.

Spesialhavner for militære formål er bygget en rekke steder langs kysten. Sjø- og landområder, samt arbeid, anlegg og tiltak knyttet til forsvarsmessige formål, er unntatt fra loven, jf. forskrift av 12. mai 1989 nr. 819 fastsatt med hjemmel i § 2 siste ledd.

Begrepet fiskerihavn omfatter steder med kaier, bunnkjettinger, mudringer, moloer og annen havneinfrastruktur og havneinnretninger for fiskeflåten. Kjernen i begrepet er havneinfrastruktur og havneinnretninger oppført eller bekostet helt eller delvis av staten for fiskeriformål. I årenes løp har staten bygget fiskerihavneanlegg på ca. 750 steder langs kysten. I tillegg er det også bygget ut anlegg i kommunal og privat regi. Det ble i NOU 1990:29 om Norsk fiskerihavneplan opplyst at det fram til 1990 var i størrelsesorden 350 til 400 havner/steder som fortsatt hadde fiskeriaktivitet, mens det var over 400 steder der fiskeriaktivitet manglet eller var ytterst sporadisk. 90-95 næringsaktive fiskerihavner hadde både mottaks- og produksjonsanlegg og ulik grad av service overfor fartøy og mannskap. I tillegg til disse er i NOU 1990:29 listet opp og fordelt på fylker 281 havner som er næringsaktive, men som i det alt vesentlige er liggehavner med eller uten enkle mottaksfunksjoner. Det finnes også en rekke steder

der staten har gått inn med midler, men som ikke lenger har noen særlig fiskeriaktivitet.

Etter havne- og farvannsloven § 11 nr. 8 følger at det kan fastsettes at fiskefartøyer har fortrinnsrett til kaianlegg og havneinnretninger som er bygget eller anskaffet for fiskeriformål. Slik forskrift er ikke fastsatt.

Fiskerihavnene er en viktig del av infrastrukturen for fiskerinæringen. Gjennom å dekke nødvendige behov som bl.a. landingsplass og liggeplass for fiskefartøyer i nærheten av fiskefeltene, bidrar fiskerihavnene til å sikre en variert flåtestruktur, verdiskaping i distriktene, samt til å bedre sjøsikkerheten. Fiskeri- og havbruksnæringen er i dag en av Norges største eksportnæringer. I 2000 var eksportverdien av fisk og fiskeprodukter over 32 mrd. kroner. Fiskerinæringen har sin basis i fornybare ressurser, og med et betydelig utviklingspotensiale.

Mange fiskerihavner fyller en funksjon som transittstasjon for videre transport av fiskeråvarer/-produkter. Også trafikkhavner og private havner fyller viktige funksjoner i forhold til fiskerinæringen. Begrepet fiskerihavn omfatter således egentlig all havneinfrastruktur som ivaretar fiskeflåtens behov. I motsetning til trafikkhavner spiller imidlertid fiskerihavner mer en næringsrolle ved at de er knyttet til en bestemt næring. Mange fiskerihavner er integrert i trafikkhavner. Tabell 6.3 og 6.4 viser de 10 største fiskerihavnkommunene.

*Tabell 6.3 Fangst målt i rundvekt kg i 2000 - fordelt på leveringskommune*

<b>Rangering</b>	<b>Kommune</b>	<b>Rundvekt kg</b>
1	Vågsøy	317 836 486
2	Egersund	310 980 442
3	Ålesund	294 661 020
4	Tromsø	230 551 813
5	Herøy	223 661 020
6	Karmøy	195 796 108
7	Bodø	123 848 232
8	Askøy	100 712 615
9	Vadsø	73 330 659
10	Austevoll	70 540 019

Kilde: Fiskeridirektoratet

Tabell 6.4 Fangst målt i utbetalt verdi i 2000 - fordelt på leveringskommune

<b>Rangering</b>	<b>Kommune</b>	<b>Utbet. kr</b>
1	Tromsø	1 520 004 849
2	Ålesund	1 502 238 344
3	Vågsøy	757 176 629
4	Herøy	474 962 603
5	Båtsfjord	429 256 661
6	Egersund	330 180 146
7	Nordkapp	303 554 737
8	Sortland	283 071 817
9	Sør Varanger	268 672 222
10	Karmøy	268 456 300

Kilde: Fiskeridirektoratet

Fiskeridirektoratet har gjort oppmerksom på visse svakheter mht. data med opplysninger om landingssted. I stedet for opplysninger om kommunen der fangsten faktisk ble landet, mottas opplysninger om kommunen der kjøperen er hjemmehørende, (eller også der kjøperen har sitt hovedkontor). I mange tilfeller vil dette kunne være en og samme kommune, men i forbindelse med framveksten av frysehotell er dette blitt et økende problem. I et forsøk på å unngå at fangstene blir registrert på feil kommune, har enkelte salgslag nå for de store frysehotellene startet å sette inn uoppgitt kommune i dette feltet i stedet. Dette fører imidlertid til at store mengder fangst ikke blir tilordnet en kommune. I grunnlaget for tabellene er det meste av landingene til de største frysehotellene på riktig kommune, ved at Fiskeridirektoratet selv har gått gjennom materialet som var registrert på uoppgitt kommune og sett inn korrekt kommune. Der er likevel ikke alt en har klart å identifisere kommune på. Fremdeles er et kvantum fordelt på uoppgitt kommune. Deler av dette vil kunne være kaisalg o.a. Der vil likevel også være enkelte tilfeller der opplysningene om landingskommune ikke er helt korrekt. Dette er for eksempel tilfeller der en fremdeles registrerer fangsten på de enkelte kjøpernes kommune i stedet for kommunen der landingsanlegget er plassert. Der er også tilfeller der landing blir foretatt til annet fartøy, og her blir ofte fartøyets eller fartøyeierens kommune ført opp som landingskommune.

Oljebaser er havner opprettet for å betjene offshoreindustrien. Kjernen i begrepet er havneinfrastruktur og havneinnretninger oppført eller bekostet av oljeselskaper for å betjene offshoreaktiviteter. Basene kjennetegnes ved at de for en stor del er utbygget med privat kapital. Kaianleggene har gjerne høy tillatt punktbelastning og gode dybdeforhold for å håndtere de mange spesialfartøyer som opererer i direkte tilknytning til offshoreindustrien. I takt med at aktiviteten beveger seg nordover, er det etablert nye baser langs kysten. Oljebaser er bl.a. etablert i Stavanger, Florø, Kristiansund, Sandnessjøen, Harstad og Hammerfest. Basene drives til dels i konkurranse med offentlige trafikkhavner. Fire av de fem største havnene i Norge, målt i inntekter, er oljebaser. Basene er henholdsvis Coast Center Base AS på Ågotnes, NorSea Base AS i Tananger, Vestbase AS i Kristiansund og Fjordbase AS i Florø, se tabell 6.9.

Et oppdrettsanlegg eller en samling sådanne kan ikke godt karakteriseres som havn, men som et produksjonsanlegg. Oppdrettsnæringen benytter den eksisterende havnestruktur, herunder egne private havner. Hensynet til smittevern, samt en sterk vekst og utbredelse av oppdrettsnæringen, kan gi en utvikling mot en basestruktur innen fiskeoppdrett. I tilknytning til slike baser kan det ytes tjenester etter samme mønster som innen petroleumsnæringen.

Et skipsverft har som en integrert del av sin virksomhet havn knyttet til verftets nyproduksjon av fartøy, rigger m.v. eller vedlikeholdstjenester, samt forsyninger i denne forbindelse. Skipsverft er lokalisert langs hele kysten.

En annen kategori havner er fergekaier. Slike havner inngår i det offentlige veinettet og betjener veitrafikkformål.

#### *6.2.3.1.3 Private havner*

Et mangfold av private havner er et kjennetegn ved norsk havnestruktur. En del slike havner er knyttet til maritime næringsaktiviteter, dvs. spesialhavner, jf. ovenfor. De fleste er imidlertid småbåtanlegg. Noen private havner har, som nevnt, utviklet trafikkhavnfunksjoner. I omsetning er noen av disse våre største. Eksempelvis er Coast Center Base AS på Ågotnes vår største havn målt i inntekter. De fleste private havner, med unntak av småbåthavner, er likevel knyttet til industribedrifter med et visst logistikkbehov. Typisk har aluminiumsverk egne havner for import av råstoff til aluminiumsproduksjon og for utskipping av aluminiumsprodukter.

En private havn kan innrettes som trafikkhavn, dvs. motta og sende gods utover et privat behov. Til forskjell fra kommunale havner har private trafikkhavner ikke mottakspåkt, en privat trafikkhavn må således ikke åpne havnen for andre enn de man inngår avtale med. EU doktrinen om "essential facility" innebærer imidlertid at havner som inngår i viktige transportkorridorer må være allmenn tilgjengelig. Private trafikkhavner har ikke påkt til å drive myndighetsutøving og forvaltning som kommunale trafikkhavner har. Etablering og utvidelse av private havner faller inn under reglene om tiltak, arbeid og anlegg, jf. lovens § 6 tredje ledd og § 18 annet ledd. Private havner omfattes videre av kommunens tilsynspåkt, jf. lovens § 16 annet ledd. Dersom den private havnen ligger innen havnedistrikt kan det fastsettes avgiftsområde. I praksis innebærer det at fartøy som anløper private havner må betale anløpsavgift til den kommunale havnen.

## **6.2.4 Organisering**

### *6.2.4.1 Trafikkhavner*

Etter havne- og farvannsloven er det som hovedregel kommunestyret som avgjør om det skal opprettes havnestyre. Departementet kan for viktige havner fastsette at kommunen skal opprette havnestyre, jf. havne- og farvannsloven § 12 første ledd.

Dersom kommunen ikke oppretter havnestyre og det er opprettet havnedistrikt, ligger myndighet etter havne- og farvannsloven til kommunestyret, jf. kommuneloven § 6 hvor det framgår at kommunestyret treffer alle vedtak på vegne av kommunen med mindre noe annet følger av lov eller delegasjonsvedtak. I praksis delegeres oppgavene til et fast utvalg, for eksempel teknisk etat.

I mange kommuner er havnestyrets funksjoner lagt til et kommunalt utvalg opprettet etter kommuneloven § 10, for eksempel til teknisk utvalg. Dette gjelder mange mindre havner hvor behovet for et eget havnestyre og en egen havneadministrasjon ikke er påkrevet. Havner organisert som kommunal bedrift etter de nye reglene om kommunalt foretak, vil automatisk organiseres som et kommunalt utvalg etter fire år fra lovens ikrafttredelse 1. januar 2000, dvs. fristen for omorganisering er 1. januar 2004.



I Norge er de fleste havner organisert som en kommunal bedrift etter kommuneloven § 11. Som nevnt er dette en organisasjonsform som skal avløses av kommunalt foretak. Reglene om kommunalt foretak blir derfor viktige for havnevirksomheten her til lands.

Det kommunale foretaket skal drives som en del av kommunens virksomhet og dets budsjett og økonomiplan må vedtas av kommunestyret. Dette innebærer at det er kommunen som er fullt ut ansvarlig for foretakets forpliktelser. Foretaket inngår avtaler på vegne av kommunen, og er ikke selv part. Foretaket kan heller ikke være part i rettsaker eller i forhold til offentlige myndigheter. Foretaket som sådan kan ikke gå konkurs fordi det er en del av kommunen som rettssubjekt, jf. kommunelovens § 55. Dersom kommunen beslutter å nedlegge foretakets virksomhet eller styringsmessig overføre det til andre kommunale organer, vil kommunen fortsette å hefte for de forpliktelser foretaket har pådratt seg/kommunen.

Foretaket skal ha en forholdsvis selvstendig stilling innenfor kommunen. Styrets myndighet gjelder alle avgjørelser som gjelder foretaket og dets virksomhet, for eksempel ansettelser. Styret og daglig leder er fullt underordnet kommunestyret som har full instruksjons- og omgjøringskompetanse overfor disse. I praksis vil det nedfelles i vedtektene hvilke avgjørelser styret ikke kan fatte. Verdt å merke seg er at daglig leder er underordnet styret og kommunestyret, men ikke administrasjonssjefen i kommunen, som ikke har instruksjons- og omgjøringskompetanse. Administrasjonssjefen har imidlertid tale og møterett i styremøtene og kan vedta utsatt iverksetting av et vedtak dersom han mener at det bør forelegges kommunestyret.

Spørsmålet om kommunens adgang til å organisere sin virksomhet i form av privatrettslige sammenslutninger er behandlet i NOU 1995:17 om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet, særlig kapittel 7. "Det følger av langvarig administrativ praksis til tidligere kommunelover at kommunen har anledning til å organisere sin virksomhet i tradisjonelle selskapsrettslige former. Den nye kommunelovens lovtekst eller forarbeider gir ikke holdepunkter for å anta at lovgiver har ment å endre på dette." Jf. NOU 1995:17 side 107. Aksjeselskapsformen blir ofte trukket fram som en alternativ måte å organisere havnevirksomhet på. "Kommuner og fylkeskommuner kan delta i aksjeselskaper med andre kommuner og fylkeskommuner, men de kan også delta sammen med andre offentlige rettssubjekter eller private. Det kan også etableres aksjeselskaper hvor kommunen/fylkeskommunen er eneste aksjonær. Den generelle nærings- og reguleringslovgivningen og kommunalrettslige regler og prinsipper om hvilke kommunale oppgaver som kan overlates til andre, kan sette grenser for hva slags virksomhet et aksjeselskap med kommunal deltakelse kan utøve." Jf. Ot. prp. nr. 53 (1997-98) side 34. Havne- og farvannsloven regulerer ikke spørsmålet om kommunens valg av organisasjonsform for havnevirksomheten. Valg av aksjeselskapsformen blir derfor et spørsmål om hvilke kommunale oppgaver som kan overlates til andre, og om det for øvrig er hensiktsmessig å organisere virksomheten i denne formen. Der oppgaven er pålagt kommunen eller på annen måte regulert i lov, vil vurderingen av kommunens frihet til å organisere slike oppgaver, avhenge av en tolkning av det lovmessige grunnlaget.

#### 6.2.4.1.1 Interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid foregår på mange ulike områder og i ulike former. Et hovedskille går mellom samarbeid som har en organisatorisk overbygning og samarbeid som skjer uten slik overbygning.

##### - Samarbeid uten organisatorisk overbygning

Samarbeid uten organisatorisk overbygning kommer bl.a. til uttrykk der kommuner kjøper og selger tjenester av hverandre. For slikt samarbeid behøves det ingen hjemmel eller spesiell lovbestemt organisasjonsform. Forholdet mellom partene reguleres fullt ut av den avtale som er inngått.

##### - Samarbeid som har en organisatorisk overbygning

Dersom kommunene vil overlate til et særskilt samarbeidsorgan å treffe beslutninger som binder deltakerne, må man imidlertid ha et rettslig grunnlag for å etablere organet og for å overlate virksomhet til det. Interkommunalt samarbeid med organisatorisk overbygning er regulert både i kommuneloven, loven om interkommunale selskaper, den offentligrettslige særlovgivningen, for eksempel havne- og farvannsloven § 12 og den privatrettslige lovgivningen.

Havne- og farvannsloven § 12 hjemler interkommunalt samarbeid om havnevirksomhet, men kommunelovens regler gjelder så langt de passer. Havne- og farvannsloven gir kommunene adgang til å delegerer enkeltvedtaks- og forskriftskompetanse til et interkommunalt havnestyre.

Kommuneloven § 27 gir hjemmel for å etablere et interkommunalt samarbeidsorgan. Gjennom disse bestemmelsene har kommunene og fylkeskommunene adgang til å opprette felles styringsorganer for ulike typer samarbeidstiltak, og til å overføre ansvar og myndighet til slike styringsorganer. Rettsgrunnlaget for en interkommunal samarbeidsavtale etter kommuneloven vil være lovens bestemmelser og de vedtektene partene blir enige om. Loven setter visse krav til hva vedtektene må omhandle. Samarbeidstiltak opprettet etter § 27 kan være egne rettssubjekter, men mange er det ikke.

Interkommunalt samarbeid kan også organiseres i selskapsformer utenfor kommuneloven, f.eks. etter aksjeloven eller etter lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999 nr. 6. Når det gjelder lov om interkommunale selskaper ble det i forarbeidene (både i NOU 1995:17 Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet og i Ot. prp. nr. 53 (1997-98) Om lov om interkommunale selskaper og lov om endringer i kommuneloven m.m.,) framhevet at loven særlig er utformet med tanke på virksomheter som har egne inntekter og som har større eller mindre preg av næringsvirksomhet.

Et interkommunalt selskap opprettes ved at samarbeidende kommuner vedtar en selskapsavtale som skal regulere de grunnleggende sider ved virksomheten jf. lovens § 4. Selskapets øverste ledelse er representantskapet som etter § 6 skal ha minst en representant fra hver deltaker. Representantskapet velger styre. Styret ansetter daglig leder for virksomheten. Etter lovens § 2 kan det knyttes rettigheter og plikter til selskapet. Selskapet kan opptre som part for domstol og for øvrige offentlige myndigheter. Selskapet må således betegnes som selvstendig rettssubjekt.

Selvstendigheten er imidlertid begrenset. Selskapets øverste styringsorgan har eksempelvis ikke myndighet til å oppta lån ut over det som er hjemlet i selskapsavtalen, jf. lovens § 22. I den grad selskapet treffer enkeltvedtak og utferdiger forskrifter, kommer forvaltningslov og offentlighetslov til anvendelse, jf. lovenes § 1. Tilsvarende gjelder virksomhet av tradisjonell forvaltningsmessig karakter.

Havne- og farvannsloven § 12 annet ledd ble utformet før lov om interkommunale selskaper og det kan være uklart om lovgiver har ment at en slik selskapsform skal kunne anvendes i havnesektoren, i allfall på den offentligrettslige delen. Synspunktet er her at det ikke kan overføres myndighet til et privat rettssubjekt uten uttrykkelig hjemmel i lov. Loven bygger videre på at en rekke sentrale lovpålagte oppgaver skal utøves av kommunen. Selskapsformen er imidlertid som det framgår av tabell 6.5, tatt i bruk flere steder. I juridisk teori er det hevdet at det juridisk sett er adgang til å løse havneoppgaver innenfor et interkommunalt selskap, jf. Toril Kristiansen Høyland i *Marjus* 276, 2001.

Tabell 6.5 viser etablerte interkommunale samarbeid med felles styringsorgan innen havnesektoren. Det framgår av tabellen at den interkommunale selskapsformen er tatt i bruk i Borg havn, Stavanger interkommunale havn og Karmsund havn.

Tabell 6.5 Interkommunalt samarbeid

<b>Interkommunale havnedistrikt pr. 26. juni 2001</b>		
		Deltakende kommuner
1	Borg havn IKS	Fredrikstad, Sarpsborg
2	Drammensregionens interkommunale havnevesen	Drammen, Hurum, Lier, Røyken, Hurum
3	Grenland havn	Bamble, Porsgrunn, Skien
4	Stavanger interkommunale havn IKS	Randaberg, Rennesøy, Sola, Stavanger
5	Karmsund havn IKS	Bokn, Bømlo, Haugesund, Karmøy, Sveio, Tysvær
6	Bergen og omland havnevesen	Askøy, Austrheim, Bergen, Fedje, Fjell, Lindås, Meland, Os, Radøy, Sund, Øygarden
7	Levanger og Verdal interkommunale havnevesen	Levanger, Verdal
8	Nordfjord IKS (fra 1.1.2002.)	Gloppen, Selje, Stryn og Vågsøy
Totalt	7 interkommunale havnevesen(8)	33 kommuner(37)

Kilde: Norsk Havneforbund

#### 6.2.4.2 Spesialhavner

##### 6.2.4.2.1 Fiskerihavner

De såkalte "statlige fiskerihavner" er karakterisert ved at det på et eller annet tidspunkt, med bevilgninger over statsbudsjettet, er etablert infrastruktur og innretninger for fiskeriformål og hvor staten fortsatt står som eier av denne infrastrukturen. Etableringen utføres enten av Kystverket i egen regi og/eller ved bruk av private entrepriser.

Det er ikke opprettet egne organer for fiskerihavner som sådanne. Fiskerihavner anses som statseiendom og forvaltes av Kystverket etter retningslinjer nedfelt av regjering og Storting. Som ledd i forvaltningen er det gjort avtaler med en rekke kommuner om vedlikehold av fiskerihavner.

Fiskerne er ikke gitt direkte representasjon i havnestyrene, men forutsettes å gjøre sine interesser gjeldende gjennom sine lokalorganisasjoner.

##### 6.2.4.2.2 Oljebaser

Oljebaser er selskaper organisert i privatrettslige sammenslutningsformer, som regel i aksjeselskaper. Unntaksvis er andre sammenslutningsformer brukt, for eksempel er Coast Center Base på Ågotnes organisert i et kommandittselskap. Oljebaser er lokalisert langs hele kysten i Stavanger, Stord, Bergen, Florø, Kristiansund, Sandnessjøen, Harstad og Hammerfest.

Basene har gjerne flere forretningsområder. For det første i forhold til offshoreindustrien, dvs. base-, logistikk- og vedlikeholdstjenester til olje- og gassrelatert virksomhet. Eiendomsforvaltning er et annet forretningsområde. Basene disponerer arealer og bygninger som leies ut til industriformål. Trafikken til basene trekker til seg industri og tjenesteyting; stevedoreing, agentvirksomhet, skipshandel, forpleiningstjenester, spedisjon, fortolling, containerutleie, mottak av skrap og avfall, sveiseverksteder, snekkerverksted, sandblåsing, rørarbeid, elektroinstallasjon, bunkers osv. I senere år har oljebaser utvidet sitt forretningsområde til å omfatte terminal og havnetjenester. Basene har moderne kaianlegg, med dypvannsforhold og høy punktbelastning. Det er etablert et base-til-base konsept hvor NorSea står sentralt som eier. Totalt 8 baser er knyttet sammen i dette nettverket; Stavanger (Tananger og Dusavika), Kristiansund, Stord, Bergen, Sandnessjøen, Harstad og Hammerfest.

Det er etablert ulike former for samarbeid mellom baser og kommunale havner, for eksempel i Stavanger, Florø og Hammerfest.

#### *6.2.4.2.3 Marinebaser*

Marinebaser er unntatt fra lovens virkeområde.

#### *6.2.4.3 Private havner*

##### *6.2.4.3.1 Industrihavner*

De fleste industrihavner betjener utelukkende egen bedrift. En konsekvens av dette er at havnen ikke er skilt ut som eget forretningsområde. Vederlag for eventuelt havnetjenester avtales på forretningsmessig grunnlag. Dersom industrihavnen ligger innenfor havnedistrikt og avgiftsområde må fartøyet svare anløpsavgift til kommunen.

##### *6.2.4.3.2 Småbåtanlegg*

Småbåtanlegg av ulik karakter er ikke organisert i en sammenslutningsform med mindre anlegget betjener så mange fartøyer at det er nødvendig å etablere en eller annen form for overordnet styring. Når anleggene betjener et større antall fartøy dannes ofte en forening for å ivareta medlemmenes interesser. Fritidsfartøyer er ikke generelt fritatt for havneavgifter, men det varierer fra kommune til kommune om det oppkreves avgifter og hvilke avgifter som eventuelt oppkreves. Vederlag for bruk av småbåtanlegget er et forhold mellom anleggets eier, eventuelt foreningen, og den enkelte bruker. Dersom kommunen har delfinansiert anlegget kan det fastsettes kaiavgift, jf. forskrift av 2. desember 1994 nr. 1077 om havneavgifter, beregning og beregningsgrunnlag, oppbygging, oppkreving og kostnadsregistrering m.v. § 9 bokstav e.

## **6.3 Oppgaver i offentlige trafikkhavner**

### **6.3.1 Forretningsvirksomhet**

Kommunene står fritt til å drive enhver virksomhet, så sant ikke lov eller ulovfestede prinsipper er til hinder for det. Dette følger av langvarig og sikker praksis. For eksempel har kommunene anledning til å iverksette de servicetjenestene i havnen de finner hensiktsmessig. Eksempel på slike tjenester som ikke er nevnt spesifikt i havne- og farvannsloven, men som drives i havnen, er fortøyningstjenester, bunkersservice, strømservice, avfallsservice, proviantering, lagring, foredlingstjenester, krandrift, verkstedsdrift osv. Reglene om at havnekassen,

herunder fast eiendom og anlegg, bare kan benyttes for havneformål begrenser kommunens frihet til å drive enhver virksomhet i havnen. Konkurranseloven og reglene i EØS avtalen om forbud mot statsstøtte begrenser kommunens frihet til å selv å drive operatørvirksomhet i havnen.

Den offentlige havnens forretningsdrift er med enkelte unntak en funksjon av en landlord eller vertsrolle. Dvs. forretningsdriftens innhold er å inngå avtaler med operatører om forhold av betydning for deres virksomhet i havnen. En typisk avtale angår utleie og bruk av arealer eller bygninger i havnen. Det er ikke vanlig å anse et skips anløp av havnen som etablering av et avtaleforhold mellom havnen og fartøyet. Tradisjonelt anses havnens ytelser som serviceytelser.

### **6.3.2 Forvaltningsoppgaver**

Havne- og farvannsloven angir oppgaver for å ivareta havneinfrastrukturen og for å sikre et visst servicenivå. Bestemmelsene i havne- og farvannsloven om tilsynsplikt, planlegging, forvaltning av havnekassen og om opprettelse av havnedistrikt og havnestyre, hører til denne kategorien.

#### *6.3.2.1 Forvaltning av havnekassen*

Blant forvaltningsoppgavene i trafikkhavnen er forvaltning av havnekassen viktig for å sikre en forsvarlig drift og utvikling av havnen. Etter loven skal havnestyret uttale seg om forvaltning av havnekassen, jf. lovens § 23 fjerde ledd. Reglene om hvilke inntekter som inngår i havnekassen er til dels vanskelig å få oversikt over. Tilsvarende gjelder reglene om hvilke formål som kan anses som "havneformål" og som havnekassen kan benyttes til. Etter lovens ordlyd, forarbeider og forvaltningspraksis, kan reglene framstilles som vist nedenfor:

##### *6.3.2.1.1 Inntekter og aktiva som skal inngå i havnekassen*

Etter lovens § 23 fjerde ledd framgår uttrykkelig at avgifter som kommunen oppbærer etter loven her, skal bare benyttes for havneformål. Regelen omfatter avgiftsartene som er listet opp i § 23, anløpsavgift, kaiavgift osv.

Også vederlag for bruk og utleie av kommunens "særlige havneinnretninger" i havnedistriktet skal ifølge lovens § 23 inngå i havnekassen.

Også det som kommer i stedet for avgifter som kommunen oppbærer etter havne- og farvannsloven og i stedet for vederlag for bruk og utleie av kommunens "særlige havneinnretninger" i havnedistriktet, inngår i havnekassen. For eksempel havneinnretninger og fast eiendom som midlene investeres i, eller fondsavsetninger.

Også vederlag som oppkreves i stedet for havneavgifter skal inngå i havnekassen. Adgang for havnestyret til å oppkreve slikt vederlag følger av forskrift av 2. desember 1994 om havneavgifter, beregning og beregningsgrunnlag, oppbygging, oppkreving og kostnadsregistrering m.v. § 17, fastsatt med hjemmel i lovens § 24 nr. 7. Oppkreving av vederlag i stedet for havneavgift kan være hensiktsmessig for kommuner som ikke vil opprette havnedistrikt og avgiftsdistrikt med de forpliktelser dette medfører, men man kommer altså ikke utenom at dette vederlaget skal inngå i havnekassen.

Regelen om at også det som kommer i stedet for havneavgifter og i stedet for vederlag for bruk og utleie av kommunens ”særlige havneinnretninger” i havnedistriktet også skal inngå i havnekassen, bygger på en utvidende fortolkning av lovens § 23 fjerde ledd. Fortolkningen er basert på likhetsbetraktninger og på betraktninger om at regelen om å sikre inntekter til havnekassen skal virke effektivt. En motsatt fortolkning ville jo innebære at kommunekassen kunne tilegne seg havnens verdier. Dette ville stride mot prinsippet om at avgiftene ikke er skatt, mot selvfinansieringsprinsippet og mot kostnadsansvarsprinsippet.

Vederlag på privatrettslig grunnlag, dvs. vederlag som kommunen fastsetter for utleie og bruk av havneinnretninger og havnens faste eiendommer uavhengig av avgiftsreglene, utgjør en vesentlig del av havnens inntekter, for eksempel festeavgifter og vederlag for vann, strøm og andre tjenester. Også disse inntektene og det som kommer i stedet for inntektene inngår i havnekassen. Dette følger av selvfinansieringsprinsippet.

Offentlige midler, innretninger eller fast eiendom kan være stilt til rådighet for havnen. Typisk ved at kommunen gir likviditetstilskudd eller finansierer et innkjøp for havnen, men det kan også forekomme statlige overføringer.

Hvorvidt offentlige overføringer skal inngå i havnekassen vil bero på en konkret vurdering av omstendighetene omkring overføringen. Når departementet får seg forelagt slike spørsmål må vi se på avtaledokumenter som måtte foreligge, tinglysningsdokumenter, etterfølgende bruk og innretningens art for å avklare hvilke forutsetninger som ble lagt til grunn for overføringen.

Hvem som har finansiert en innretning eller en fast eiendom kan likevel være vanskelig å fastslå bl.a. som følge av at det i mange tilfeller har vært tilfeldig om det er kommunen eller kommunen v/havnevesenet eller bare havnevesenet som er oppført i grunnboken som hjemmelshaver. Ofte foreligger ingen dokumenter som avklarer hvilke forutsetninger som opprinnelig ble lagt til grunn. Departementet legger imidlertid til grunn at hvor det er tvil, er det kommunen som må bevise at den har stått for finansieringen. Havnene skal være selvfinansierende, og det bør derfor være den som hevder at det motsatte har vært tilfelle, som må godtgjøre dette.

Når statlig eiendom blir overført til kommunen, for eksempel overføringen av Bulkterminalen i Mo fra Staten til Rana kommune ved havnevesenet, må spørsmålet om hva som skal inngå i havnekassen løses etter de samme retningslinjer som gjelder for kommunale overføringer.

Dersom kommunen kan godtgjøre en overføring fra kommunekassen kan det oppstå spørsmål om løpende inntekter og salgsvederlag skal tilordnes kommunekassen og om overførte midler kan tilbakeføres til kommunekassen.

Loven opererer med et tosporet system med havnekassens midler og ”særlige havneinnretninger”:

Eiendommer som er ervervet med havnekassens midler skal tilordnes havnekassen. Alle inntekter fra slike eiendommer skal føres tilbake til havnekassen. Disse inntektene blir havnekassens midler. Det er for så vidt kommunale midler, men det

gjelder særlige regler for bruken av dem. Havnestyret har en særlig kompetanse til å forvalte midlene, og midlene kan bare benyttes til havneformål. Dersom havnekassens midler investeres i en eiendom, vil det være kommunen som blir den formelle eier og hjemmelshaver til eiendommen. Leieinntekter og eventuelle salgsinntekter fra eiendommen skal imidlertid overføres til havnekassen. Noe annet vil være i strid med prinsippet om at havnekassens midler bare skal benyttes til havneformål, jf. loven § 23 fjerde ledd første punktum.

Dersom en eiendom er en "særlig havneinnretning" i lovens forstand, innebærer dette at "vederlag for bruk og utleie" skal overføres til havnekassen. Dette gjelder selv om eiendommen er ervervet med kommunens midler, og av den grunn ikke inngår i havnekassens midler.

Dette to-sporede systemet har likhetstrekk med det gamle systemet, som gjaldt under den gamle havneloven. Den tidligere loven opererte med et skille mellom eiendommer som havnekassen eide og eiendommer som havnekassen forvaltet og mottok visse inntekter fra. Det to-sporede systemet får vesentlig betydning for begrepet "særlig havneinnretning".

Departementet har lagt til grunn at "særlige havneinnretninger" er eiendommer og innretninger av en spesiell type og at kravet til særlig karakter ikke er særlig strengt. Begrepet omfatter "kraner, jernbanespor, kontor, pakkhusrom, reklameplasser osv. som under den tidligere lov. Dette harmonerer med forarbeidene som uttaler at departementet ved tolkningen av "særlige havneinnretninger" kan se hen til den praksis som er etablert etter den gamle havneloven. Lovens forarbeider gir for øvrig liten veiledning, men det synes forutsatt at havnestyret skulle motta tilsvarende overføringer som under den tidligere havneloven.

I Fiskeridepartementets forskrift av 24. september 1984 er det fastsatt at inntekter fra innretninger og fast eiendom skal inngå i havnekassen dersom disse gikk til havnekassen før 31. desember 1984, dvs. før den ny havneloven trådte i kraft. Forskriften er en overgangsforskrift laget for å ordne en ryddig kommunalisering. Forskriften forsøker å fange opp eiendommer som var "spesielle havneinnretninger" etter den tidligere havneloven. Forskriften må tolkes innskrenkende på et punkt; salgsinntekter fra "særlige havneinnretninger" skal ikke overføres til havnekassen i større utstrekning enn det innretningen er finansiert med av havnekassens midler.

Ut fra det som er sagt ovenfor må det legges til grunn at salgsinntekter fra fast eiendom og innretninger, som er finansiert med havnekassen, skal tilordnes havnekassen.

Salgsinntekter fra fast eiendom og innretninger, herunder "særlige havneinnretninger", som er finansiert av kommunekassen, kan tilordnes kommunekassen etter en konkret vurdering av omstendighetene omkring finansieringen.

Verdier som kommunen har overført eller overfører til havnen kan inngå i havnekassen. Hvorvidt dette er tilfelle vil bero på en konkret vurdering av omstendighetene omkring overføringen. Overføringstidspunktet kan ha betydning.



Mht. verdier som er overført før 1. januar 1985 må det legges vekt på at havnen var atskilt fra kommunen, og at kommunen dermed hadde all foranledning til å ta forbehold om eiendomsretten. Fravær av slike forbehold kan tilsi at midlene er endelig gitt til havnekassen. Kommunen har også foranledning til å ta slike forbehold etter 1. januar 1985 ettersom havnene fremdeles har en adskilt økonomi. Det må også legges vekt på selvfinansieringsprinsippet, fordi havnestyret kan ha innrettet seg i tillit til overføringen slik at en tilbakeføring av midlene kan medføre at havnestyret ikke kan utføre sine oppgaver på en forsvarlig måte.

#### *6.3.2.1.2 Havneformål*

Loven har ingen definisjon av hva som er havneformål, men overlater til kommunestyret å vurdere om et formål er havneformål eller ikke.

Loven har i § 23 egne saksbehandlingsregler som skal tjene til å hjelpe kommunestyret i sin vurdering av hva som er havneformål. For å sikre at vurderingen er havnefaglig, er det i loven fastsatt at havnestyret skal uttale seg om forvaltningen av avgiftsmidlene. Kommunestyret skal altså legge vekt på havnestyrets uttalelser. Regelen er en side av utredningsprinsippet i forvaltningsloven – en sak skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Bestemmelsen er en saksbehandlingsregel, og kommunestyrets vedtak om å anvende havnekassen for et formål er derfor, etter forvaltningsloven § 41, likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.

Departementet kan i tilfeller hvor havnestyret ikke har uttalt seg iht. de regler som gjelder om havnestyrets uttalerett, uttale seg om lovligheten av kommunestyrevedtaket og endatil treffe enkeltvedtak dersom uttalelsen ikke blir fulgt opp, jf. havne og farvannsloven § 23 siste ledd.

Det er ikke etablert et eget havnekassetilsyn eller lignende kontrollorgan for å sikre at havnekassene kun benyttes for havneformål. Havne- og farvannsloven er basert på tillit til kommuneforvaltningen og de kontrollmekanismer som er etablert i medhold av kommuneloven;

- lovlighetskontroll kml § 59,
- kontrollutvalg § 60 nr. 2,
- budsjettkontroll § 45 nr. 4 og
- kommunerevisjon § 60 nr. 3 – 9.

Det følger av kommuneloven § 59 nr. 5 og av havne- og farvannsloven § 23 siste ledd at Fiskeridepartementet på eget initiativ kan ta en avgjørelse opp til lovlighetskontroll. En forutsetning for slik kontroll er at departementet blir forelagt spørsmål som angår havnekassen fra lokale havnemyndigheter, kommunerevisjon, fylkesmenn, kommuneadvokater etc.

Begrensninger i kommunestyrets vurderingsfrihet følger av lovens forarbeider, lovens formål, forskrifter og forvaltningspraksis. Vurderingsfrihet er altså en sannhet med vesentlige modifikasjoner.

Formålsbestemmelsen i havne- og farvannsloven § 1 bestemmer at formålet med loven er å legge forholdene til rette for en best mulig planlegging, utbygging og drift av havner og å trygge ferdselen. Formålsbestemmelsens oppgave er å gi veiledning i skjønnsutøvelsen, for eksempel mht. hva som er havneformål. Bestemmelsen er

derfor sentral i denne sammenheng. Disposisjoner i strid med lovens formål er forutsetningsvis ikke for havneformål. For eksempel å leie ut lokaler til forretningsdrivende framfor speditører og stevedorefirmaer. Et annet eksempel er å benytte havnearealer til turistformål og derved begrense utbygging av havnen. Et tredje eksempel er å gjøre varige investeringer i annet enn havnevirksomhet og å låne ut penger fra havnekassen til andre kommunale formål.

Lovens forarbeider er knappe mht. hva som skal anses som havneformål. Noe veiledning finner man likevel. Forarbeidene nevner en del oppgaver som følger av loven og synes å legge til grunn at slike oppgaver faller innenfor begrepet havneformål.

- (holde orden i havnen, bl.a. ved å gi bestemmelser og ansette personell, dvs. at kostnader knyttet til arbeidsforholdet for de som er ansatt i havnen er havneformål
- sikre og lede trafikk inn og ut av havnen ved bl.a. fyrbelysning og sjømerker, utbedre seilløp og fjerne hindringer ved isbryting, mudring osv.
- lagring av gods for kortere og lengre tid
- andre tjenesteytelser som kranutleie, vannforsyning, strømforsyning, renovasjon osv.
- utgifter til leie av kontorlokaler etc. til havnens administrasjon
- alle havneformål som gjelder trafikkhavn, fiskerihavn og småbåthavn.)

Motsetningsvis er det nærliggende å slutte at oppgaver som er pålagt kommunen etter andre lover enn havne- og farvannsloven, ikke kan anses som havneformål. Aktuelle eksempler er her oljevern etter forurensningsloven og brannvern etter lov om brannvern. Fiskeridepartementet har overfor Kristiansand havnevesen lagt til grunn at utgifter til oljevern vil være "for havneformål" når det relateres til forurensning som kommer fra havnen. Utgifter til oljevern som relaterer seg til forurensning fra det enkelte transportmiddel, er normalt ikke utgifter for "havneformål". Avgjørelsen av hva som er forurensning som kommer fra havnen kan reise vanskelige avgrensningsspørsmål. Departementet har imidlertid lagt til grunn at oljevernberedskapen utformes slik at den på en forsvarlig måte dekker havnens behov.

Loven gir videre en fullmakt til å definere havneformål i forskrifts form. Slik forskrift er fastsatt. Her heter det at det ikke er anvendelse til havneformål at havneavgifter eller vederlag for bruk av "særlig havneinnretning" overføres til andre deler av kommunekassen enn havnekassen. I praksis medfører forskriften at vedtak om å overføre havneavgifter eller vederlag for bruk av "særlig havneinnretning" til andre deler av kommunekassen enn havnekassen, automatisk er ugyldig.

Departementet har også fullmakt til å fastsette hva som forstås med havneformål i enkelttilfeller. Utfra dette har det dannet seg en praksis som kommunestyret må ta hensyn til ved avgjørelsen av hva som er havneformål. Forvaltningspraksis er departementets oppfatning av hvordan regelen bør praktiseres.

Lovens hovedregel er at det er kommunestyret etter uttalelse fra havnestyret som fastsetter hva som kan anses som havneformål. Av og til må departementet likevel bruke myndigheten til å fastsette ved enkeltvedtak hva som forstås med havneformål. I senere tid er dette gjort i forhold til Oslo kommune – "Trekanttomtsaken", Halden kommune – "Mølenområdet" og i forhold til Moss kommune.

Fiskeridepartementet avgir mange uttalelser om hva som forstås med havneformål. Slike uttalelser har som formål å veilede kommunene i deres vurdering.

### **6.3.3 Myndighetsutøving**

Lovpålagte oppgaver kan bære preg av offentlig myndighetsutøvelse i snever forstand, som kompetanse til å gi pålegg eller nedlegge forbud, eller å tildele tillatelser eller dispensasjoner. Det er m.a.o. tale om myndighetsutøvelse av mer inngrepsmessig karakter. Reglene om oppkreving av havneavgifter, pålegg om forhaling m.v. og vedtak om tiltak i havnedistriktet hører til denne kategorien.

#### *6.3.3.1 Havnedistrikt og avgiftsområde*

Fastsetting av havnedistrikt er en forutsetning for at kommunen kan utøve myndighet etter havne- og farvannsloven, herunder fastsette avgiftsområde(r) og oppkreve havneavgifter, jf. havne- og farvannsloven § 14. I praksis søker en kommune Kystdirektoratet om opprettelse av havnedistrikt. Mange havnedistrikter svarer til kommunens sjøarealer, andre er mindre. Det er opprettet ca 100 havnedistrikter i Norge. Kommunestyret selv fastsetter havnedistriktets grense på land – område avsatt i bindende reguleringsplan som havneområde, inngår i havnedistriktet. Staten kan ta over deler av kommunens myndighet innen havnedistriktet: ”Departementet fastsetter unntak fra det kommunale ansvar etter leddet her for farleder, fyrlys, sjømerker og skilt som er del av hovedled eller viktige bileder for allmenn trafikk”, jf. lovens § 16 annet ledd.

## **6.4 Aktører i trafikkhavnen m.v. – en beskrivelse**

### **6.4.1 Innledning**

For å illustrere hvilke aktører som er involvert ved anløp av havn, er det, via Norsk Havneforbund, innhentet opplysninger fra Oslo havn mht. anløp av Oslo havn med norsk containerskip i utenriksfart. Nærmere bestemt har Oslo havn tatt utgangspunkt i m/s COMET BT 4.000 containerskip lo/lo i utenriks rutefart med ukentlig anløp av Oslo. Reder: Uniship Norge A/S. Max. Teu: 300 containere. Tilsvarende er innhentet opplysninger fra Tromsø havn mht. anløp av Tromsø havn med norsk stykkgodsfartøy. Beskrivelsene er tatt inn nedenfor.

#### *Situasjonsbeskrivelse av et typisk containerfartøy som anløper Oslo havn*

”Skipets megler melder til Oslo havn trafikksentral om ankomst til Oslo 24 timer på forhånd. Ved ankomst Færder fyr anmoder fartøyet Horten VTS om klarering inn hovedleden til Oslo. Los er bestilt på forhånd og tas om bord utenfor Hvasser.[ Mange skip som anløper Oslo i rute/linjefart har eget farledsbevis som gjelder for et bestemt skip og en bestemt person. (kaptein)]

Fartøyet seiler videre gjennom Horten trafikksentral’s ansvarsområde og følges på radar av trafikkleder i Horten. Ved passering av Drøbak sender fartøyet melding til Oslo havn VTS om at fartøyet vil ankomme Oslo om 1 time. Samtidig klareres fartøyet av Oslo VTS for å anløpe Oslo havns VTS ansvarsområde (grense Spro lt.). Trafikkleder ved Oslo havn VTS overtar fra Horten VTS, og følger fartøyet på radar inn til Oslo havn.[I Oslofjorden er det 2 trafikksentraler, en statlig i Horten og en kommunal i Oslo havn. Sentralene har hvert sitt ansvarsområde. Grensen mellom

dem er nord for Drøbak ved Spro It. Sentralen i Oslo er bemannet med trafikkleidere som er sertifisert av Kystdirektoratet med spesiell autorisasjon for å drive trafikkstyring innen vårt VTS område. Trafikkstyring er hjemlet i egen forskrift, og utføres som et forvaltningsvedtak.]

Fartøyets agent har på forhånd bestilt fartøyingspersonell fra Oslo Båtmannsforretning A/S som vil assistere ved ankomst og avgang. [Oslo Båtmannsforretning A/S er et privat firma som tar seg av skipenes fartøyninger ved ank./avg.] HAV kontrollerer. Før ankomst blir fartøyet fra trafikksentralen tildelt kaiplass på Ormsund under kran 505, da denne er ledig. Det er på forhånd meldt fra til Ormsund Terminal om at fartøyet har 150 containere om bord som skal losses. Av disse er det 2 containere med farlig last, 5 containere skal stripes og resten kjøres direkte til terminal i Groruddalen for videre behandling. De 2 containere med farlig last plasseres på eget utpekt område.

Aktører under losse/lasteoperasjonen er: Containerkran med fører fra Oslo havn – 3 laste/lossearbeidere fra laste/lossekontoret. Omlasting inne i containerene utføres av personell fra Ormsund Terminal A/S. Tollvesenet har på forhånd fått oversendt manifest (lasteopplysninger), samt skipspapirer, og er tilstede og tar stikk-kontroll av lasten. [Tollvesenet har sine kontrollører på kaien, som kan ta stikkprøver av lasten. Fortolling av varene utføres sentralt i tolldistriktet. Manifestet (lastepapirer) sendes Tollvesenet via agent før skipets ankomst. Fortolling utføres av Tollvesenet på grunnlag av manifestet. Kopi av manifest has av kapteinen om bord i fartøyet. Rutinen er at skipets agent dagen før skipets ankomst oversender til tollvesenet: Fartssertifikat, besetningsoppgave, lastedeklarasjon, proviantdeklarasjon, og helseerklæring. Tollvesenet har anledning til å følge opp med kontroller på flere stadier: På kai i containere, på land etter at fortolling er utført, og ved ettersyn av vareeiers regnskaper.]

Uniship (reder) sørger for videresending og eventuell omlasting av lasten. Kapasitet på containerkranene er 20-25 cont./time og hele losseoperasjonen tar ca. 6 timer. Etter lossing skal fartøyet laste 100 containere som er ankommet til terminalen 6 timer tidligere. [Under landligge kan fartøyet blant annet få utført følgende tjenester i havnen: levering av søppel, bunkre olje, bunkre vann og proviantere.]

Når skipet er lastet ferdig anmoder skipet Oslo havn trafikksentral (VTS) om tillatelse til å gå fra kai og klarering til å følge aktuelle leder ut fjorden. Klarering gis normalt til Færder fyr. Ved ankomst Steilene anmoder fartøyet om tillatelse til å seile inn i Horten trafikksentral (VTS) område. Etter at tillatelse er gitt skifter fartøyet over til samband på VHF fra kanal 80 til 19

Horten tar over trafikkstyringen av fartøyet ved Spro It.”

*Situasjonsbeskrivelse av et ordinært anløp for et skip i innenriks fart i Tromsø havn*

”Melding om ankomst får havnevesenet på telefaks eller mail fra skipets agent. I tillegg melder skipet sin ankomst til havnevakta på VHF eller mobiltelefon.

Det er ikke havnelosplikt i Tromsø Havn. Alle innenriks fartøyer som trafikkerer kysten, seiler uten los.

Det er stort sett personell fra terminaloperatøren som står for fortøyningen. Skipene har i de fleste tilfellene fast kaiplass. Havneoppsynet er til stede for å påse at skipet blir plassert på rett plass.

I noen tilfeller er det bare terminaloperatørens personell som er involvert i lastning / lossing av fartøyet. I andre tilfeller er det personell både fra terminaloperatøren og laste / lossearbeiderne som

er involvert. Det er terminaloperatøren som koordinerer operasjonen. Havnevesenet er aldri involvert i dette.

I de tilfellene der det er last som må tollklareres, er det terminaloperatøren som sørger for kontakten med Tollvesenet.

Det er terminaloperatørens ansvar å organisere operasjonene for inngående last etter lossing. Tilsvarende gjelder organisering av operasjonene for last som skal om bord i fartøyet.

Normal liggetid er 5 – 6 timer.

Normal laste / lossekapasitet er ca. 150 europaller pr. time på ett skift, eller ca. 22 TEU / time.

De tjenester som Havnevesenet leverer, vil være vann og eventuell renovasjon. Dersom fartøyet skal proviantere, besørger dette av skipets agent.”

#### *6.4.1.1 Godshåndtering*

Prosessen med å føre lasten ut av et skip benevnes for lossing. I hovedsak foregår lossingen med ulike trucker, kran, pumper eller ved hjelp av trailere. Innenfor enkelte fiskerier foregår likevel en del av losseprosessen fremdeles med håndkraft. Noen fartøyer er selv utstyrt med kran og kan losse ved egen hjelp. I offentlige havner er det iht. tariffavtaler egne stevedorefirmaer (stuer-, laste- og lossearbeiderfirma) som skal ta seg av lossingen, jf. ILO-konvensjon nr. 137.

Lasting er det motsatte av lossing, dvs prosess med å føre last om bord et fartøy. Det vises til det som er sagt under lossing.

Gods som bringes til havnen enten sjøveien eller landveien vil i en del tilfeller bli oppbevart i havnen midlertidig før neste transportetappe. Oppholdet i havnen kan skyldes flere årsaker, bl.a. dokumentklarering, omlasting, at lasten er levert for tollager eller at havnen gjør gjeldende tilbakeholdsrett eller sjøpanterett. Ulike private lagerløsninger, for eksempel varehotell, er vanlig. For at havnene skal fungere som effektive omlastingsterminaler og for å redusere arealbruken, må lagringstiden i havnene minimaliseres.

#### *6.4.1.2 Terminaltjenester*

Spedisjon, spredning og samling av gods, notifikasjon av last og skipsankomst, klarering av last, fortolling m.v.

#### *6.4.1.3 Havnetjenester*

De fleste fartøyer produserer nødvendig strøm ved hjelp av hjelpemotorer. Ved landligge kan havnen ofte tilby strøm. Større fartøyer, som for eksempel cruiseskip og fergeskip, krever imidlertid strømforsyninger utover det som er praktisk å tilby fra havnen.

Fartøyer må jevnlig ha ny tilførsel av drivstoff og olje. Bunkringstjenester ytes av oljeselskaper eller av mindre private selskaper. Bunkring av ferskvann ivaretas som regel av den offentlige havnen.

Noen større fartøyer og fartøyer med redusert manøvreringsevne kan være avhengig av buksering. Bukserfartøyer kan videre ha oppgaver i forbindelse med isbryting, oljevernberedskap og oppsyn med havnedistriktet. Slike oppgaver, herunder buksering i havnedistrikt, vil være havneformål. Bukserbåter eies og drives hovedsakelig av private selskaper.

En gruppe tjenester er miljørettet. En del slike tjenester kan pålegges kommune og havneeier, for eksempel å ha tilstrekkelig leveringsmuligheter for skadelige stoffer, jf. sjødyktighetsloven §§ 116 og 114.

Det følger av havne- og farvannsloven § 16 annet og fjerde ledd at havnen kan ha trafikkovervåkings- og dirigeringsfunksjoner. Når det gjelder trafikkdirigering må denne funksjonen som følge av at det er myndighetsutøvelse, begrenses til området innenfor havnedistrikt. Trafikkovervåking kan derimot drives også utenfor havnedistrikt, jf. Oslo trafikksentral.

En havn kan yte tjenester utover det som er nevnt her, for eksempel foredling av last (for eksempel klargjøring av importerte biler), fortøyning, losing osv. Avveiningen mellom hvilke funksjoner som bør legges til en havn er dels en vurdering av hvilke regler som gjelder. Dersom det ikke er lovregulert, er avveiningen om det er lønnsomt for havnen å ha funksjonen og til dels om hensynet til like konkurransevilkår kan oppfylles om havnen har funksjonen ved siden av private. I tillegg må det vurderes om funksjonen er havnerelatert.

## **6.5 Overføring av transport fra land til sjø**

I Nasjonal transportplan, jf. St. melding nr. 46 (1999-2000), legger regjeringen opp til å overføre transport fra vei til sjø og jernbane. Det uttales om dette side 171: ”Anbefalt strategi tar utgangspunkt i at transportformene har ulike egenskaper og fortrinn i transportmarkedet. Det tas sikte på å styrke tilknytningene mellom transportformene for å bedre samspillet og legge til rette for kombinerte/intermodale transport. Dette gjelder både for person- og godstransport, og vil kunne bidra til overgang fra veg til bane og sjø. I handlingsprogrammene for etatene skal det derfor legges vekt på stasjons- og knutepunktsutvikling for kollektivtransporten, utbygging av viktige godsterminaler for jernbane, samt effektive tilknytninger til godsterminaler og havner. Generelt er det lagt til grunn at konkurranseflatene mellom ulike transportmidler er relativt små, jf. kapittel 5. Utredninger i planarbeidet tyder på at ulike innretninger av investeringspolitikken i liten grad påvirker transportmiddelfordelingen. Dette betyr at eventuelle vesentlige endringer i transportmiddelfordelingen samlet sett, f.eks. fra privatbil til kollektive transportmidler, krever forholdsvis kraftig virkemiddelbruk direkte rettet mot transportetterspørselen. Samferdselsdepartementet mener behovet og potensialet for slik virkemiddelbruk er størst i storbyområdene, jf. kapittel 8.”

## **6.6 Nasjonale interesser**

### **6.6.1 Om behovet for statlig kontroll**

Ulike nasjonale interesser kan begrunne regler som sikrer staten mer eller mindre kontroll innen en sektor. Innen havnesektoren gjør det seg gjeldende flere nasjonale interesser som dels ivaretas gjennom havne- og farvannsloven, dels gjennom annen

lovgivning. Tabell 6.6 Havners betydning gir en oversikt over hvilke havner som er pekt ut eller peker seg ut med betydning utover rent lokale interesser.

Tabell 6.6 Havners samfunnsmessige betydning

Havner	Nasjonal-havn (i)	Regional-havn (ii)	Vesentlig betydning, utover egen kommunen (iii)	Vesentlig forsvarsmessig betydning (iv)	Havner der SFT har etablert material-depot.	Interkommunalt samarbeid (v)	Godsomssetning 1000 tonn/off+priv kai/2000
<b>Bodø</b>	x		x	x	x		707
<b>Oslo</b>	x		x	x			6264
<b>Trondheim</b>	x		x	x			1240
<b>Tromsø</b>	x		x	x	x		1014
<b>Kristiansand</b>	x		x	x	x		1840
<b>Grenland</b>	x					x	9574
<b>Stavanger</b>	x			x	x	x	2863
<b>Bergen</b>	x			x	x	x	85121
<b>Ålesund</b>	x	x	x	x	x		1228
<b>Sandnessjøen</b>		x	x	x	x		294
<b>Harstad</b>		x	x	x			625
<b>Sør- Varanger</b>		x	x				
<b>Hammerfest</b>		x	x		x		365
<b>Horten</b>				x	x		
<b>Vågan</b>				x			91
<b>Narvik</b>				x			14209
<b>Larvik</b>		x	x				1113
<b>Lødingen</b>					x		50
<b>Ørland</b>					x		
<b>Fedje</b>					x		
<b>Longyearbyen</b>					x		
<b>Solund</b>					x		
<b>Vadsø</b>					x		111
<b>Borg</b>						x	4071
<b>Drammen</b>						x	1468
<b>Karmsund</b>	x					x	10134

Kilde: Havnelovutvalget(gjelder tall for godsomssetning.)

- (i) Havner utpekt av Regjeringen som viktige i nasjonal sammenheng, jf. St. melding nr. 46 (1996-97).
- (ii) Havner utpekt av Regjeringen som viktige i regional sammenheng, jf. St. melding nr. 46 (1996-97).
- (iii) Havner det er gitt forskrift om sammensetning av og myndighet for havnestyret etter hfl. § 12, 1. ledd.
- (iv) Havner det er gitt forskrift om Forsvarets representasjon i havnestyret etter hfl. § 12, 1. ledd.
- (v) Havner som inngår i interkommunalt samarbeid med felles interkommunalt organ.

Nedenfor er gitt en gjennomgang av ulike nasjonale interesser som knytter seg til havner:

- beskytte offentlige investeringer i vedlikehold og etablering av transportinfrastruktur.

I en viss utstrekning gis det statlig støtte til fysisk infrastruktur med midler fra kap. 551, post 51. Midlene disponeres av Kommunal- og regionaldepartementet.

Kystdirektoratet avgir rådgitende uttalelser før det ytes tilskudd. Videre gis det



tilskudd til fiskerihavnutbygging og vedlikehold av fiskerihavner over kapittel 1064 postene 30, 45 og 60. Midlene disponeres av Fiskeridepartementet. For øvrig gis ikke statlig tilskudd til utbygging av kommunale kaianlegg og innretninger. Det forutsettes at kommunen gjennom havneavgifter, vederlagsinntekter og andre inntekter fra havnevirksomheten sørger for finansiering. I praksis delfinansieres havneutbygginger gjennom kommunale og fylkeskommunale låneopptak eller tilskudd. Når det gjelder tiltak i hovedled finansieres disse over Fiskeridepartementets budsjett. Veitilknytning til havner finansieres med kommunale og fylkeskommunale samferdselsmidler som bl.a. er basert på statlige overføringer.

- håndheve konkurranseregler

Konkurranseloven gir generelle nasjonale konkurranseregler. EØS loven gjelder hvor samhandelen mellom traktatlandene påvirkes. Konkurransetilsynet har ansvaret med å håndheve nasjonale konkurranseregler, jf. lov av 11. juni 1993 nr. 65 om konkurranse i ervervsvirksomhet § 2-2. Disse reglene gjelder i havnesektoren for så vidt gjelder havnevesenets ervervsvirksomhet. For eksempel gav de lokale konkurransemyndighetene i Kristiansand en uttalelse i forbindelse med Kristiansand havnevesen sitt engasjement i sightseeingsvirksomhet.

- beskytte natur og miljø mot skader

Skipstrafikken er i utgangspunktet en sikker og miljøvennlig transportmåte, men når ulykken først er ute, kan konsekvensene bli store både ved tap av menneskeliv og gjennom skader på miljøet, jf. Regjeringens handlingsplan for økt sikkerhet og beredskap langs kysten. I tilknytning til viktige havner er skipstrafikken størst og risikoen for ulykker større enn ellers. Det er etablert en statlig beredskap rettet mot bekjempelse av akutt forurensning, som ikke dekkes av privat og kommunal beredskap. SFT har opprettet materialdepot i 15 norske havner; Bodø, Tromsø, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Ålesund, Sandnessjøen, Hammerfest, Horten, Lødingen, Ørland, Fedje, Longyearbyen, Solund og Vadsø. I innseilingen til viktige havner er det etablert trafikksentraler for å overvåke trafikken, for eksempel innseilingen til Oslo. Det er videre gitt særlige seilingsregler i slike områder, for eksempel trafikkfelt i Oslofjorden.

- fremme næringslivets konkurranseevne lokalt, regionalt og nasjonalt

Sjøtransport er helt dominerende ved innførsel og utførsel av varer. I utenrikstransporten utfører skipsfarten rundt 95 pst. av transportarbeidet (målt i tonnkm på norsk område). Sjøtransportens dominerende posisjon i dette markedet har sammensatte årsaker. Norge har lange tradisjoner som sjøfartsnasjon. Geografiske forhold som en lang kystlinje og at Norge inntil nylig ikke har hatt fergefri vegforbindelse til kontinentet, er viktig i så måte. En annen viktig faktor er at norsk eksport i stor grad består av lite bearbejdede produkter, og at sjøtransporten først og fremst er konkurransedyktig når det gjelder store volum over lange avstander. Jf. Melding nr. 46 (1996-97) Havner og infrastruktur for sjøtransport side 10. At havnene har betydning for nasjonaløkonomien er således klart nok.

Det er foretatt enkelte utredninger som viser en havns betydning for næringslivet i sitt distrikt. Bl.a. har ECON i 2000 gjennomført en utredning om Betydningen av Larvik havn. Av utredningen framgår at nærmere 10.000 sysselsatte kan antas å være sensitive i forhold til tilbudet i Larvik Havn. Det vil si at en tidel av den totale

sysselsettingen, eller 15 prosent av arbeidsplassene i det private næringsliv i fylket er potensielt sensitiv. De potensielt sensitive arbeidsplassene fordeler seg med om lag 6.000 fra industrien, 2.500 fra logistikknæringen og 1.500 fra grossistnæringen. I en eldre utredning om Havnens betydning for sysselsettingen i Oslo, utført for Oslo kommune/Oslo havn i 1997, legger ECON til grunn at potensielt sensitive arbeidsplasser i Oslo utgjør vel 13 000 sysselsatte av en samlet sysselsetting i Oslo på over 317 000.

- ivaretagelse av den sivile og militære beredskapen

Effektiv drift av havner er et viktig ledd i arbeidet for sikring av sjøtransportlinjene og for mottak og videretransport av aktuelle ressurser i en krise- eller krigssituasjon.

Kystverket har det faglige ansvaret for å bidra til forsvarsmessig beredskap i havner og farvann. Dette skjer bl.a. gjennom utarbeidelse og vedlikehold av "Faglig direktiv for havneberedskapen" og ved å planlegge og gjennomføre opplærings- og øvelsesopplegg for havnekomiteene i trafikkhavnene. Videre utarbeides og ajourføres etatens egen beredskapsplan og krigsoppsettingsplaner m.v., samt sikkerhetsklarering av eget personell i både administrativ og operativ tjeneste. Kystverket skal gjennom dette, og i nært samarbeid med fylkesmennenes beredskapsavdelinger og Forsvaret, bidra til en forsvarsmessig god beredskap i havnene, samt yte en fullgod fyr- og løstjeneste ved beredskap og i krig. Midler til havneberedskapsøvelser for havnekomiteene bevilges over programområde 05 sivilt beredskap som ligger under Samferdselsdepartementets budsjett. Midlene stilles imidlertid til rådighet for Kystverket gjennom et eget tildelingsbrev. Jf. Kystverkets "Årsrapport 2000".

- ha tilsyn med sikkerheten ved havnearbeider

Det er staten ved Arbeidstilsynet som har tilsyn med utstyr på kaianlegg og havnearbeid, så som arbeid på kaianlegg, arbeid med lasting, lossing, fortøyning og bunkring av skip, fartøy, pram, lekter mv. når arbeidet blir utført av andre enn skipets besetning, forskrift av 10. november 1994 nr. 1053 om havnearbeid.

- ikke bruke strandsonearealer m.v. unødig

Havner ble tidligere etablert i direkte tilknytning til næringsvirksomhet, for eksempel i tilknytning til papirfabrikkene langs Drammenselva. I Norge hvor sjøverts transport var og er en hensiktsmessig transportform, er det derfor etablert mange havner. Det kan derfor hevdes at vi har mange nok havner i Norge, og at den viktigste utfordringen ligger i å effektivisere de vi har. Sagt på en annen måte er utfordringen - fra kvantitet til kvalitet. Særlig nyetablering av havnevirksomhet skjer heller ikke i dag. Oljevirkosomheten er det viktigste unntak ved siden av utvidelser i eksisterende havner. I dag er sentralisering av havnevirksomhet den viktigste trenden, bl.a. kommer dette til uttrykk ved interkommunalt samarbeid flere steder i landet. Selv om sentrale havner beslaglegger store arealer, bl.a. på grunn av containerisering (Rotterdam har til sammen 50 mil kaifront), muliggjør dette en frigjøring av strandarealer for andre formål. Utvidelse og flytting av eksisterende havner reiser viktige arealsspørsmål. Selv om det kan frigjøres arealer for eksempel sentralt i en byhavn, beslaglegges nye hvor reetableringen skal skje. En del av arealbeslaget knytter seg til de veier, terminaler og lignende som må bygges ut for å sørge for den mertransporten reetableringen skaper. En sentral kontroll med etablering kan benyttes

til å fremme utnyttelse av eksisterende infrastruktur og hindre beslagleggelse av arealer i utreningsmål.

- hindre at virksomheten påfører folk i distriktet ulemper pga. virksomheten  
Moderne havnevirksomhet med maskinell behandling av gods medfører en viss larm. Skip i havn kan videre, når hjelpemotor benyttes for å sørge for strømforsyning, slippe ut mengder med avfallsgasser. Et annet problem er utslipp av annet avfall fra skip. Moderne utstyr og godt utbygd service i havnen, for eksempel strømforsyning, avfallmottak o.l, kan redusere ulempene. Noen mener endatil at havnen og sjøtrafikken er en ulempe i seg selv, dvs. som visuell forurensning. Dette er mer et spørsmål om valg av etableringssted.

- stimulere til effektiv sjøtransport og kombinerte transporter land og sjø.  
Det har lenge vært et mål i samferdselspolitikken både i Norge og i utlandet å overføre gods fra vei til sjø og bane. For å oppnå dette, legges vekt på å realisere gode intermodale dør-til-dør løsninger, som involverer flere ulike transportformer i transportkjeden.

#### *6.6.1.1 Havne- og farvannsloven og ivaretagelse av nasjonale interesser*

Når det gjelder havneinfrastruktur, skal nasjonale interesser ivaretas ved fastsetting av særlige regler for viktige havner, jf. havne- og farvannsloven § 12 første ledd som bl.a. gir departementet rett til å kreve statlig representasjon i havnestyret.

Det er 282 kystkommuner i Norge og ca 100 havnedistrikter. Av kommunale havner er 53 organisert i Norsk Havneforbund og har egen havneadministrasjon. Utover dette er det 7 kommunale havner med administrasjon og ca 40 kommunale havner uten administrasjon. De kommunale havnene er allment tilgjengelig og har i varierende grad utviklet trafikkhavnfunksjoner. De fleste kaianlegg i privat eie ivaretar private formål, men 6-8 er allment tilgjengelig med trafikkhavnfunksjoner. I statistisk sammenheng inngår disse i havnedistriktene. I årenes løp har staten bygget fiskerihavneanlegg på ca 750 steder langs kysten. I tillegg er det også bygget ut slike anlegg i kommunal og privat regi. Totalt sett er det vanlig å regne med i overkant av 9000 kaianlegg i Norge.

De 10 trafikkhavnene som er klassifisert som nasjonalhavner (Oslo, Grenland, Kristiansand, Stavanger, Karmsund, Bergen, Ålesund, Trondheim, Bodø og Tromsø), avviker over 70 pst. av total godsmengde som fraktes over de rundt 55 offentlige trafikkhavnene i Norge. Det går også en betydelig mengde gods til/fra private kaianlegg.

Etter havne- og farvannsloven § 8 tredje ledd kan regjeringen ”bestemme at bygging av kaianlegg, andre anlegg eller konstruksjoner i havnen som er av vesentlig betydning for den sjøverts ferdsel eller innseilingsforholdene, krever tillatelse av departementet etter uttalelse fra Fylkeskommunen.” Slik bestemmelsen er utformet skal den sikre at staten ikke påføres utgifter i farleden. Bestemmelsen er ikke i bruk. Forskrift gitt i medhold av § 8 tredje ledd ble opphevet i 1994. Bestemmelsen åpner ikke for transportpolitiske vurderinger på mer generelt grunnlag, for eksempel om det er en hensiktsmessig løsning å etablere kaianlegget i nasjonal transportsammenheng. Bestemmelsen kan heller ikke anvendes overfor eier av et eksisterende kaianlegg som vil etablere trafikkhavn, for eksempel overfor eier av oljebase som vil legge om til

trafikkhavnevirksomhet. Etter havne- og farvannsloven er det således ingen generell konsesjonsordning knyttet til etablering av havn. Sml den danske lov om havne § 2, jf. § 1 hvor det i realiteten er etablert en konsesjonsordning for trafikkhavner: ”Anlæg af ny havn eller udvidelse af en bestående havn kræver tilladelse af trafikministeren i medfør av af denne lov.”

Havne- og farvannsloven etablerer heller ingen konsesjonsordning knyttet til retten til å drive en havn. En kommune kan således i utgangspunktet helt eller delvis overlate driften til andre, for eksempel et privat selskap. I praksis er private aktører en viktig del av havnedriften. Myndighetsutøving kan ikke overlates private, men må skje i kommunal regi.

Undertiden sondres det i havneforvaltningen mellom myndighetsutøvelse, forretningsdrift og forvaltning. Denne sontringen kommer ikke klart til uttrykk i loven, men har betydning i forhold til spørsmålet om hvem som kan utføre oppgavene i en offentlig havn. I en offentlig havn er mange private aktører for eksempel speditører, ekspeditører, agenter, taubåtrederi, bunkersserviceselskap, stevedorer, lagerselskap osv. Det kan være aktuelt å overlate oppgaver til slike aktører. Dernest er det stadig spørsmål om driften kan privatiseres.

Etter alminnelige delegasjonsprinsipper kan det ikke delegeres myndighet til private, med mindre det er klar hjemmel for dette i loven. Med myndighetsutøvelse menes her å binde andre ved enkeltvedtak og forskrift, f.eks. fastsette og innkreve avgifter. Havne- og farvannsloven har ingen hjemmel for overføring av myndighet til private. I havnevirksomhet inngår som nevnt gjerne flere private aktører. Det er derfor nødvendig å skille ut oppgaver som kan overføres disse og oppgaver som må forbeholdes de som i loven er angitt som myndighet.

Loven angir en rekke oppgaver som havneforvaltningen skal utføre, men som ikke kjennetegnes ved myndighetsutøvelse slik det er beskrevet ovenfor. Det er vanlig å bruke betegnelsen forvaltning om disse oppgavene. I disse tilfellene gjelder i utgangspunktet ikke et delegasjonsforbud, dvs. de kan overføres private. Ut fra en fortolkning av loven kan det likevel foreligge delegasjonsforbud. Blant slike oppgaver hører forvaltning av havnekassen, tilsynsplikten, planlegging m.v.

Opgaver som den offentlige havneforvaltningen foretar på privatrettslig grunnlag, hører til de forretningsmessige oppgavene. Dette innbefatter områder hvor havneforvaltningen kan opptre som private, dvs. uavhengig av loven binde seg selv ved løfter og avtaler. Slike oppgaver kan overføres til private. Ut fra en fortolkning av loven kan det likevel foreligge delegasjonsforbud. Slike oppgaver er gjerne ikke direkte angitt i loven, men det kan være henvist til dem. Havne- og farvannsloven bygger bl.a. på at interkommunale havnestyrer og departementsoppnevnte havnestyrer skal ha utstrakt frihet i forretningsmessige anliggender, jf. havne- og farvannsloven § 17 sjette ledd.

Havne- og farvannsloven etablerer heller ingen konsesjonsordning knyttet til retten til å inneha en havn. Hvem som helst kan eie en havn.

Ved eierskifte mellom en kommunal trafikkhavn og et privat selskap oppstår vanskelige spørsmål knyttet til bl.a. havnekassereglene i loven. Se ovenfor om drift av havn. Teoretisk kan man tenke seg et eierskifte hvor kommunen overfører de deler av havnen som havnevesenet forvalter for kommunen, mens de deler som inngår i havnekassen vedblir i kommunen, men leies ut for havneformål til det private selskapet. Inntektene fra utleieavtalen vil inngå i havnekassen sammen med inntekter fra anløpsavgiften. En del av inntektene må dekke den myndighetsutøving kommunen må drive iht. havne- og farvannsloven, resten må kommunen forvalte for andre havneformål.

Et alternativ eller et supplement til en utleieavtale er å selge fast eiendom og innretninger som inngår i havnekassen. Inntektene fra salget vil i såfall inngå i havnekassen.

Et særlig spørsmål oppstår ved salg av ”kommunens særlige havneinnretninger i havnedistriktet”. Etter loven skal vederlag for utleie og bruk av slike innretninger inngå i havnekassen. Fordelingen av inntekten ved salg er ikke nevnt. Etter ordlyden kan salgsvederlaget inngå i kommunekassen. Normalt er det med havnekassemidler utført vedlikehold og påkostninger på innretninger. I disse tilfellene følger det av loven at det skal skje en kompensatorisk fordeling av salgsvederlag til havnekassen.

Etter havne- og farvannsloven ligger ansvaret for å forvalte havnekassen på kommunen. Som nevnt innebærer dette ikke at kommunen er forpliktet til å drive havnen. Kommunen kan benytte havnekassen for å investere i ulike havneprosjekt sammen med private innen kommunen, eventuelt i andre kommuner gjennom interkommunalt samarbeid.

#### *6.6.1.2 Andre regler*

Regler i andre lovverk supplerer havne- og farvannsloven mht. å ivareta nasjonale interesser.

Å anlegge havn vil fanges opp av reglene i havne- og farvannsloven § 6 tredje ledd eller § 18 annet ledd. Etter disse reglene foretar myndighetene en farvannsmessig vurdering. Hvorvidt det er behov for en havn utfra samfunnsmessige hensyn prøves ikke, jf. også § 8 tredje ledd omtalt ovenfor.

Planlegging av havneutbygginger skjer etter reglene i plan- og bygningsloven, jf. havne- og farvannsloven § 27. Etter plan- og bygningsloven § 23 vil det måtte utarbeides reguleringsplan for større bygge- og anleggsarbeider. I tillegg kreves byggetillatelse etter lovens § 93. På havnesektoren har ikke staten som på veisektoren rett til å drive forhåndsplanlegging etter § 9-4. Staten kan imidlertid gi rikspolitiske retningslinjer, jf. § 17-1. Staten kan videre fastsette statlig reguleringsplan etter § 18. Statlig reguleringsplan har ikke vært anvendt på havnesektoren. Ved Kgl. resolusjon av 20. august 1993, i medhold av plan- og bygningsloven av 14. juli 1985 § 17-1 første ledd, er det gitt Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging. Retningslinjene omfatter havnesektoren, jf. Rundskriv T-5/93.

Etter regler om konsekvensutredning, jf. forskrift av 21. mai 1999 nr. 502 om konsekvensutredninger etter plan- og bygningslovens kapittel VII-a om konsekvensutredninger etter plan- og bygningslovens kapittel VII-a, vedlegg I pkt.

2.6. og vedlegg II. pkt. 2.6. kan etablering, utbygging og oppgradering av havner medføre plikt til konsekvensutredning. I følge vedlegg II. pkt. 2.6. skal utbygging og oppgradering av havner og havneanlegg med investeringskostnader på mer enn 50 mill. kr og som medfører utarbeidelse av plan etter plan- og bygningsloven, vurderes i forhold til kriteriene for konsekvensutredning, jf. forskriften § 4. Etter vedlegg I pkt. 2.6. skal alltid tiltak som gjelder trafikkhavner og havneinstallasjoner, inklusiv offshoreinstallasjoner, og havner og installasjoner for trafikk på innenlands vannveier, der betjening av skip på over 1350 tonn kan seile og anløpe, konsekvensutredes. Det er uklart om "1350 tonn" skal forstås bokstavelig, dvs. om det er skipets vekt som er avgjørende eller om det også skal tas hensyn til skipets volum, dvs. at det skal stå BrT eller BT. Kystdirektoratet er ansvarlig myndighet etter nevnte regler og avgjør om utredningsplikten er oppfylt.

Etter Plan- og bygningsloven § 20-5 annet og fjerde ledd skal berørte statlige etater ha utkast til kommuneplan til høring. Statlige etater kan komme med innsigelser til kommuneplanen. Departementet kan uten hensyn til om det er fremmet innsigelse, foreta endringer i planen utfra nasjonale interesser, jf. § 20-5 syvende ledd.

Ervervsloven, jf. lov av 23. desember 1994 nr. 79, etablerer meldeplikt mht. erverv av norske foretak. Reglene gjelder både utlendinger og norske statsborgere. Meldeplikten inntreer når ervervet gjelder foretak som har 50 ansatte eller en omsetning siste år på over 50 millioner kroner. Med mindre "allmenne hensyn" taler imot skal ervervet godkjennes, jf. lovens § 16. I praksis vil ervervsloven ha betydning ved erverv av private havner, for eksempel oljebaser.

Forslag til Råds og Europaparlamentsdirektiv om markedsadgang for havnetjenesteytere COM (2001) 35 final. Forslagets formål er å sikre tilbydere av havnetjenester markedsadgang på like og rettferdige vilkår. Alle økonomiske tjenester som ytes brukere i havnen skal være åpen for konkurranse. I vedlegget til direktivet er det listet opp følgende hovedgrupper av tjenester som skal omfattes: tekniske-nautiske tjenester, godsbehandling og passasjerservice. Antall tjenesteytere kan bare begrenses dersom plass, kapasitet, tekniske-nautiske forhold eller maritim trafikk sikkerhet tilsier det. Hvis dette gjøres, skal bestemte prosedyreregler følges. Forslaget legger opp til adgang til "self-handling". Brukere skal hvis ønskelig kunne utføre tjenester selv. I forhold til tjenester hvor det kreves en autorisasjon, må det ikke pålegges strengere vilkår for brukere som foretrekker "self-handling". Et viktig prinsipp er at i de tilfeller hvor havneadministrasjonen også yter konkrete tjenester må rollen som administrator og tjenesteyter ikke påvirke hverandre. Konkurranseloven av 06.11 nr. 65 1993 inneholder generelle konkurransefremmende bestemmelser som også omfatter havnetjenester. Norge er gjennom EØS avtalen også bundet av EU's konkurranseregler og traktatbestemmelsene om fri flyt av tjenester. Hvis direktivforslaget vedtas, må en likevel ha spesifikke regler da bakgrunnen for direktivforslaget er at slike generelle regler ikke er tilstrekkelig.

Etter EØS avtalen art 4 er enhver forskjellsbehandling pga. nasjonalitet innenfor EØS-avtalens virkeområde forbudt. Regler om rett til etablering, drift og til å inneha havn for allmenn bruk må derfor i utgangspunktet ikke diskriminere EU/EØS borgere. Artikkel 31 fastsetter et forbud mot restriksjoner på etableringsadgangen for statsborgere fra en av EF's medlemsstater eller en EFTA stat på en annen av disse

staters territorium. EF-domstolen har i ulike domsavsigelser trukket opp nærmere retningslinjer. Jf. Vekterdommen mot Belgia av 9. mars 2001, Scientologidommen mot Frankrike av 14. mars 2000 og Rådgiverdommen mot Italia av 23. mai 2000. Praksis viser at det slås ned på direkte diskriminering og nasjonale restriksjoner som savner forankring i objektive og nødvendige hensyn, eller som er uegnede eller uforholdsmessig i forhold til formålet. Det er verdt å merke seg art 32 som unntar ”Virksomhet som for en avtalepart innebærer, om enn bare leilighetsvis, utøvelse av offentlig myndighet.” For den virksomhet havnevesenet driver kan det således være restriksjoner i etableringsadgangen. Restriksjoner i etableringsadgangen for så vidt gjelder ren trafikkhavnevirksomhet (havnevirksomhet uten myndighetsutøvelse) omfattes av art 31. Viktige bestemmelser er videre Art 61 flg. om konkurransevridende statsstøtte. Dersom en kommunal havn bruker havnekassen for å tilrettelegge for en bedrift, kan dette anses som konkurransevridning som strider mot Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

#### *6.6.1.3 Øvrig transportlovgivning*

Innenfor de ulike transportsektorene ivaretas nasjonale interesser, dvs. viktig infrastruktur for transport, hovedsakelig gjennom statlig eierskap og konsesjonsregler.

Innenfor luftfarten er det 45 statlige lufthavner, luftleder mellom disse og et sett av elektronisk bakkeutstyr for å styre trafikken i ledene. 12 lufthavner har særlig betydning i et nasjonalt perspektiv; Svalbard, Kirkenes, Alta, Tromsø, Harstad/Narvik, Bodø, Trondheim, Ålesund, Bergen, Stavanger, Kristiansand og Oslo. Totalt avviker disse lufthavnene om lag 90 pst. av passasjertrafikken med fly i Norge, hele 40 pst. over Oslo lufthavn. (Fra St. melding nr. 46 (1999-2000) side 57.)

På luftfartssektoren er det etablert en egen konsesjonsordning. Ordningen omfatter ikke staten. Ordningen gjelder retten til å ”anlegge, drive eller inneha en landingsplass til allmenn bruk”, se luftfartsloven § 7-5 første ledd. For landingsplass som ikke er til allmenn bruk kan Kongen fastsette at det skal kreves tillatelse fra departementet, se luftfartsloven § 7-10.

Konsesjonsordningen tar sikte på å regulere adgangen til anlegg og drift av landingsplasser til almen bruk utfra luftfartspolitiske, økonomiske og lignende synspunkter. Hensyn som her vil komme i betraktning, er for eksempel at plassene ikke bør ligge for tett inn på hverandre eller konsentreres for sterkt i visse distrikter til fortrengsel for andre, eller at det ikke i utrengsmål bør legges beslag på dyrkningsjord. Militære og utenrikspolitiske hensyn kan også tenkes å få betydning. Jf. Innstilling III 1957 fra Kommisjonen til revisjon av luftfartsloven side 277. Departementet utvidet konsesjonsordningen til å omfatte ”alle tilfeller hvor en innehaver av landingsplass lar plassen bli allment brukt uten hensyn til om det kan sies å foreligge ”drift” i egentlig forstand fra hans side.” Jf. Ot. prp. nr 52 Om lov om luftfart (1959-1960) side 28. Samme sted tilføyer departementet at det ved konsesjonsvurderingen også skal tas hensyn til at det ikke anlegges landingsplass der det vil være til ”spesiell ulempe for folk i distriktet ved larm eller på annen måte.”

I tillegg til konsesjonsordningen er det etablert en godkjenningsordning mht. teknisk kontroll med planlegging og bygging av landingsplass, se luftfartsloven §§ 7-11 flg.

I luftfartssektoren innehar staten de nasjonalt viktige lufthavnene og siden 1997 – 1998 også de regionale lufthavnene.

Vegloven, lov av 21. juni 1963 nr. 23 § 2 deler offentlige veier inn i ”riksvegar, fylkesvegar og kommunale vegar”. De nasjonalt viktigste riksveiene er skilt ut i et stamveinett. Stamveinettet utgjør om lag en firedel av det samlede riksveinettet og avviker om lag halvparten av trafikkarbeidet målt i kjøretøykilometer. Andre veier enn offentlige veier, betraktes som private, jf. lovens § 1. (Fra St. melding nr. 46 (1999-2000) side 57.)

Drift av veiene er lagt til Veidirektoratet og de folkevalgte nivåene. Staten innehar riksveiene, fylkeskommunen fylkesveiene og kommunen kommuneveiene. Med unntak for retten til avkjørsel fra offentlige vei, hvor det er etablert en godkjenningssordning, er det i utgangspunktet frihet til å etablere en vei til allmenn bruk.

Det nasjonale jernbanenettet utgjør 4006 km, hvorav 2471 km er elektrifisert. Av dette utgjør dobbeltspor 187 km. Jernbanenettet er inndelt i 5 prioritetsgrupper. Mer enn 90 pst. av både person- og godstransportene avvikles på baneprioritet 1, 2 og 3, som utgjør om lag 78 pst. av jernbanenettet. I tillegg til trafikken på det statlige jernbanenettet foregår det en betydelig aktivitet på T-bane- og sporveisnettet i Oslo. (Fra St. melding nr. 46 (1999-2000) side 57.)

Det er i utgangspunktet frihet til å etablere kjørevei etter jernbaneloven. Loven gir imidlertid departementet fullmakt til å regulere den tekniske utformingen av kjøreveien, jf. § 4.

Etter jernbaneloven § 6 må den som skal drive ”kjørevei eller trafikkvirksomhet” ha tillatelse fra departementet.

Loven har ingen begrensninger mht. hvem som kan inneha kjøreveien. I praksis er det staten som innehar det nasjonale jernbanenettet.

## **6.7 Finansiering av trafikkhavner og trafikkhavnevirksomhet**

### **6.7.1 Havneøkonomi**

#### *6.7.1.1 Innledning – utviklingstrekk havneavgiftslovgivningen*

Havneavgiftssystemet før 1985 er beskrevet i Ot. prp. nr. 51 (1983-84) side 14 og 15: ”Den første offentlige havneavgift kom i 1738 og allerede da ble det etablert som prinsipp at havneavgifter ikke er skatt, men en betaling for tjenester som havnene kan yte. Opp gjennom årene er avgiftssystemene blitt endret. Den siste revisjonen kom med Havneloven av 1933. Etter 1933 har det kun vært gjennomført mindre endringer.

Med visse begrensninger har havnestyret etter dagens havnelovs § 8 [lov om havnevesenet av 1933] myndighet vedrørende havnens drift og økonomi. Loven bestemmer imidlertid at havneavgifter skal fastsettes av kommunestyret og stadfestes av departementet. Et kommunestyre kan redusere de beløp havnestyret foreslår i havnens budsjett, men stort sett ikke øke postene.



Kommunestyrets myndighet er av kontrollerende art. Havneavgiftene er betaling for de tjenester havnen yter. Av havnelovens § 9 tredje ledd pkt. 5 framgår det at havnekassens midler bare må benyttes til havneformål (havnens beste), og oppgavene kan oppsummeres slik:

- Holde orden i havnen, bl.a. ved å gi bestemmelser og ansette personell, hindre at fartøyer ligger i veien for hverandre og å forebygge eller å minske skadevirkningene dersom en ulykke skulle inntreffe.
- Sikre og lede trafikk inn og ut av havnen, ved bl.a. fyrbelysning og sjømerker, utbedre seilløp og fjerne hindringer ved isbryting, mudring m.v.
- Stille kaier m.v. til disposisjon og gi adgang til lasting, lossing og transport til og fra kai.
- Gi adgang til lagring av gods for kortere eller lengre tid.
- Stille arealer, kaier og innretninger til bruk for andre formål.
- Yte andre tjenester som vannforsyning, utleie av kraner o.l.

Avgiftene deles i to hovedgrupper:

- Avgifter som legges på all trafikk som går over havnen uansett om den bruker offentlig eller private kaier og brygger.
- Avgifter som legges på trafikk som bruker offentlige kaier.

Under den første hovedgruppe finner en først og fremst:

- Havnepengen, som skal betales av alle fartøyer som anløper havnen.
- Tonnasjeavgift, som pålegges alle fartøyer som laster eller losses i havnen.
- Trafikkavgift, som primært er en avgift på importerte varer, men som kan, dersom det er nødvendig, også tillates lagt på eksportvarer.

Under den andre hovedgruppe finner man:

- Bryggeavgift, som legges på fartøyer som legger til offentlig kai.
- Vareavgift som legges på varer som går over offentlig kai.

Videre kan havnen gis anledning til å kreve inn vareavgift på varer som går over private kaier dersom ikke de andre havneavgiftene er tilstrekkelig til å gi utgiftsdekning (spesiell vareavgift).

I tillegg til avgiftene i de to gruppene overfor kommer havnelosavgift, isavgift, kanalavgift samt avgifter som pålegges fartøyer som ikke driver gods- eller passasjertransport som fiskefartøyer (spesiell havneavgift). Visse andre avgifter fastsettes av havnestyret alene (avgift for bruk av spesielle havneinnretninger).”

#### *6.7.1.2 Gjeldende avgiftssystem*

Gjeldende avgiftssystem bygger på at havnene som et siktepunkt skal dekke sine løpende utgifter gjennom inntektene, dvs. et selvfinansieringsprinsipp. Dette siktepunktet skal imidlertid ses i lys av de økonomiske virkemidler som velges for samferdselen ellers og under hensyntagen til kommunenes økonomi. Jf. Ot. prp. nr. 51 (1983-84) side 18. Videre er avgiftssystemet bygd opp slik at avgiftene skal være ”kostnadsorientert” og således variere med kostnadene i de enkelte havner, jf. Ot. prp. nr. 51 (1983-84) side 18. Avgiftsfastsettelsen er ikke undergitt en sentral godkjenning og adgang til overprøvelse. Systemet bygger i stedet på større frihet for den enkelte kommune, med sentral kontroll gjennom forskrifter og etterlevelsen av disse.

Først nærmere 10 år etter lovens i krafttredelse ble det nye avgiftssystemet enerådende. Omleggingen av avgiftssystemet skulle sørge for minst mulig kryssubsidiering og minst mulig kostnadsoverveltning mellom forskjellige brukergrupper innenfor havnen. Eksempelvis skal det ikke være mulig innenfor gjeldende avgiftssystem å foreta utbygging for en bruker eller brukergruppe i havnen, og velte kostnadene ved dette over på andre brukergrupper som kanskje har større betalingsevne, men overhode ikke har bruk for den foretatt utbyggingen. Slik kostnadsoverveltning kan føre til overkapasitet og feil bruk av ressurser, og dermed

en ineffektiv havn. Formålet med sentrale forskrifter på avgiftsområdet er å skjerme brukerne mot havner i monopolstilling. Videre er det et siktemål at forskriftene skal sikre like konkurransevilkår mellom havnen og at priser og tilbud i havnene kan sammenlignes.

Som tabell 6.8 viser har mange havner ulike vederlag som viktige inntektskilder. Vederlag kan fastsettes på forretningsmessig grunnlag og er i såfall ikke underlagt begrensningene om at de skal være kostnadsorienterte. Vederlagsinntekter har betydning for havnens selvfinansieringsevne og vil således påvirke avgiftsnivået. Det som er sagt her gjelder ikke vederlag som kan fastsettes i stedet for avgifter, jf. havne- og farvannsloven § 24 nr. 7.

#### *6.7.1.2.1 Nærmere om kostnadsansvarsprinsippet*

Prinsippet om at kommunal havnevirksomhet skal være kostnadsorientert medfører at virksomheten i kommunelovens forstand ikke kan karakteriseres som næringsvirksomhet. Offentlig havnevirksomhet har ikke et uttrykkelig gevinstsiktemål. Målsettingen er mer av ideell karakter; å ivareta havneformål.

Begrepet "næringsvirksomhet" er nærmere drøftet i Ot. prp. nr. 43 (1999-2000) side 97 – 98. Det hitsettes: "Det knytter seg avgrensingsproblemer til begrepet næringsvirksomhet. Særlig gjelder dette der det er tale om en virksomhet med et visst forretningsmessig preg, men der den ligger i et grenseområde mellom tradisjonell forvaltningsvirksomhet og regulær næringsvirksomhet. Vanskelighetene knytter seg også til tilfeller der en del av virksomheten åpenbart er næringsvirksomhet, mens den øvrige del av virksomheten er tradisjonell forvaltningsvirksomhet eller utelukkende skal dekke kommunens egne behov." I Departementets drøftelse vises til at når virksomheten utøves i et marked og formålet er å tilføre eieren en økonomisk gevinst ved drift av virksomheten, må en regne denne som næringsvirksomhet. Det foretas senere en drøftelse av om det er tilstrekkelig om virksomheten "økonomifaglig" sett har et potensiale for gevinst eller om det også må være snakk om en subjektiv målsetting om å tjene penger. Departementets konklusjon er at det er "ikke ønskelig å avskjære kommunal garanti for virksomheter som har et ideelt formål i den forstand at det ikke tas sikte på å gi eieren noen økonomisk gevinst. Departementet har derfor kommet til at det bør legges avgjørende vekt på hvorvidt eieren av virksomheten har et uttrykkelig gevinstsiktemål."

Hvorvidt havnevirksomhet kan karakteriseres som "næringsvirksomhet" har for det første betydning for valg av regnskapsprinsipper, kommunale- eller regnskapslovens prinsipper. Konklusjonen ovenfor innebærer at offentlige havner skal benytte kommunale regnskapsprinsipper.

Dernest har det betydning for kommunens adgang til å stille garantier. Når kommunale havner ikke kan karakteriseres som "næringsvirksomhet" innebærer dette at reglene i EØS-avtalen - forbudet mot offentlig støtte med konkurransevridende effekt og lov om offentlig støtte (lov av 27. november 1992 nr. 117) ikke begrenser kommunens adgang til å stille økonomiske garantier etter kommunelovens bestemmelser overfor den offentlige havnevirksomhet. Dette gjelder ikke virksomhet som havnen er engasjert i og som også drives av private, for eksempel operatørvirksomhet. I disse tilfellene gjelder følgende: Kommunen må ikke opptre gunstigere overfor virksomheten enn det en sammenlignbar privat investor ville gjøre.

Hvis kommunen ikke opptrer annerledes enn en privat investor, vil det ikke være i strid med forbudet mot offentlig støtte (private investor test).

#### *6.7.1.2 Kostnadsbærere*

Kostnadsansvarsprinsippet medfører at kostnadene skal orientere seg til kostnadsbærere som havnebrukeren benytter. Det vises til forskrift av 2. desember 1994 nr. 1070 om hvilke kostnader m.v. de forskjellige avgifter skal dekke.

En viktig kostnadsbærer er infrastruktur, dvs. det nett av faste anlegg som er grunnlaget for havnevirksomheten. Dette innbefatter kai, molo, bygninger, havneareal, jernbaneskiner og vei på havnens område, dvs. innen havnedistrikt. Havneavgifter som finansierer vedlikehold og utbygging av infrastruktur er kaiavgift (kaifront), vareavgift (kaiarealer) og passasjeravgift (passasjerbequemligheter). Også vederlag for utleie av arealer dekker inn kostnader som nevnt.

En annen kostnadsbærer er suprastruktur. Med suprastruktur forstås flyttbare innretninger som kran, kjøretøy, fartøy, merke, skilt m.v. Kostnader til suprastruktur dekkes av vederlag eller fordeles på avgifter for henholdsvis infrastruktur og farled.

Farleden står som egen kostnadsbærer. Fyr-, merkeinstallasjoner og elektroniske navigasjonssystemer merker ut farleden med tilstrekkelige bredder, dybder og manøvreringsrom. Tilknyttet farleden er ulike navigasjons- og havnetjenster. Havneavgifter som finansierer vedlikehold og utbygging av infrastruktur, suprastruktur og tjenester i farleden er anløpsavgift (farled), isavgift (isbryting). Felleskostnader til administrasjon og hjelpetjenester er ofte fordelt på anløpsavgiften. Veksten i tiltak, arbeid og anlegg medfører betydelig administrative oppgaver for havneadministrasjonen. Det er kun fartøy som betaler anløpsavgift. Et småbåtanlegg, oppdrettsanlegg eller annet stasjonært anlegg som krever tillatelse fra havnemyndighetene betaler ikke for dets bruk av farvannet.

Kostnadsansvarsprinsippet medfører at det er begrenset adgang til å gi rabatter, for eksempel som starthjelp til nye rutetilbud. Etter lovens § 24 nr. 3 er adgangen begrenset til "kostnadmessig begrunnede rabattordninger."

## 6.7.2 Havneinntekter

### 6.7.2.1 Skipsavgifter

Tabell 6.7 Skipsavgifter norske trafikkhavner 1999

Skipsavgifter i 1000 kroner			% av totale inntekter
1	Oslo	77 740	33%
2	Kristiansand	27 162	53%
3	Bergen	22 032	40%
4	Drammen	15 866	43%
5	Borg	15 723	45%
6	Grenland	15 454	55%
7	Stavanger	14 327	58%
8	Borre	13 744	78%
9	Larvik	13 604	57%
10	Karmsund	11 864	52%

Kilde: Norsk Havneavis august 2000

### 6.7.2.2 Inntekter fra vederlag

Tabell 6.8 Leieinntekter o.a. norske trafikkhavner 1999

Leieinntekter o.a. i 1000 kroner		
1	Oslo	159 913
2	Trondheim	40 869
3	Bergen	32 853
4	Kristiansand	24 093
5	Drammen	20 956
6	Borg	18 876
7	Mo i Rana	17 095
8	Tromsø	14 709
9	Bodø	14 193
10	Grenland	12 864

Kilde: Norsk Havneavis august 2000

### 6.7.3 Havneutgifter

#### 6.7.2.3 Våre største havner målt i resultat

Tabell 6.9 Inntekter, kostnader, resultat – norske trafikkhavner/kombinerte havner 1998/99

Havn	Sted	Inntekter	Kostnader	Resultat
Coast Center Base AS*	Ågotnes	267 014 000	219 796 000	47 218 000
Oslo Havnevesen	Oslo	234 000 000	152 000 000	82 000 000
Aker Base AS	Tananger	205 956 000	117 024 000	88 932 000
Aker Vestbase AS	Kristiansund	111 126 000	87 444 000	23 682 000
Fjordbase AS*	Florø	76 717 000	33 880 000	42 837 000
Kristiansand Havnevesen	Kristiansand	54 309 000	30 571 000	23 738 000
Trondheim Havn	Trondheim	51 369 000	37 685 000	13 684 000
Bergen og Omland Havnevesen	Bergen	51 310 000	42 268 000	9 042 000
Borg Havnevesen	Gamle Fredrikstad	34 905 000	28 203 000	6 701 000
Drammen Havnevesen	Drammen	33 300 000	29 961 000	3 339 000

Kilde: Norsk Havneavis mars 2000

Finanskostnader og finansinntekter forutsatt ikke med i tallene. Avskrivninger som oftest inkludert i driftsutgiftene. \* Regnskap 1998.

I de private havnene inngår inntekter fra operatørvirksomhet i havnen. De kommunale havnene omfatter i motsetning ikke de private operatørens inntekter. Tillagt disse inntekter, vil størrelsesforholdet mellom kommunale og private havner bli endret.

## Kapittel 7 Hovedspørsmål havner

### 7.1 Lovstruktur

#### 7.1.1 Innledning

Mandatet punkt 1 lyder: ”Utvalget skal utrede grunnlaget for ny havne- og farvannslov og utarbeide konkrete forslag til lovendringer. En ny lovgivning utformes som en rammelov som vil muliggjøre tilpasning av enkelthetene i regelverket i lys av utviklingen bl.a. når det gjelder så vel transportbehov og handelssamkvem som tekniske og sikkerhetsmessige forhold.”

Rammelover er lover hvor administrasjonen får frihet til å velge beslutninger eller tiltak innenfor den ramme som loven gir. Rene rammelover hvor det overlates fullt ut til Regjeringen å avgjøre om og hvilke beslutninger som skal fattes, forekommer sjelden. Det vanlige er at rammeloven trekker opp hovedlinjer, mens detaljreguleringen hovedsakelig gis i forskrifts form. Et kjennetegn ved rammeloven er således fullmaktsbestemmelser. Eksempel på typisk rammelov er saltvannsfiskeloven, jf. lov av 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v.

Spørsmålet om lovstruktur oppstår på tre nivåer, jf. Lovteknikk og lovforberedelse side 20. For det første er det et spørsmål om inndeling av regelverket i en eller flere lover. For det andre er lovstruktur et spørsmål om fordeling av regler mellom lov og forskrift. Endelig er lovstruktur et spørsmål om inndeling av den enkelte lov, særlig i kapitler og paragrafer.

##### *7.1.1.1 Inndeling av regelverket*

Spørsmålet om inndeling av lovverket er inngående drøftet i NOU 1992:32 Bedre struktur i lovverket, Lovstrukturutvalgets delutredning II, kapittel 8. Om havne- og farvannsloven uttaler utvalget side 262 at den ”består av elementer som kan føres inn i andre lover.” Utvalget viser til at de ikke har foretatt en inngående analyse av hvilke lover dette kan være, men peker på sjødyktighetsloven, plan- og bygningsloven, forurensningsloven, vassdragsloven, kommuneloven og samferdselsloven som aktuelle lover i den forbindelse. Lovstrukturutvalget har ikke vurdert oppdeling av havne- og farvannsloven i to selvstendige lover.

Lovstrukturutvalget angir følgende kriterier som aktuelle for inndeling av lovverket (Lovteknikk og lovforberedelse side 21):

- ”Samling av normer ut fra virketid. Anvendelse av et slikt kriterium kan f.eks. innebære en samling av lovbestemmelser som gjelder for krise og krig.
- Samling av normer ut fra organisatoriske forhold. Dette kan f.eks. føre til en inndeling ut fra departementsinndelingen, bl.a. slik at forhold som hører under ulike departementer, reguleres i ulike lover.
- Samling av normer ut fra de hensynene som skal ivaretas. Forurensningsloven er et eksempel på en lov som inneholder forskjellige regler som skal ivareta ett felles formål.
- Samling av normer ut fra samfunnssektorer eller livsområder. En felles lov om helsepersonell er et eksempel på en slik samling.

- Samling av normer for bestemte enkelthendelser eller hendelsesforløp. Eksempel på en slik inndeling er f.eks. arveloven eller kjøpsloven, som inneholder regler knyttet til en arve- eller kjøpsituasjon, og straffeprosessloven som regulerer gangen i en straffesak.
- Samling av normer etter juridiske problemer. F.eks. er regler knyttet til ekspropriasjon i noen grad samlet i oreigningsloven og saksbehandlingsregler for forvaltningen samlet i forvaltningsloven.

Også andre kriterier kan være aktuelle, for eksempel:

- Samling av normer knyttet til bestemte naturressurser, som f.eks. vannressursloven
- Samling av normer ut fra en brukerorientering

I Lovteknikk og lovforberedelse side 22 uttales: ”Det lar seg ikke gjøre å si noe helt allmenngyldig om kriterier for inndeling av lovverket. Utgangspunktet må være at en samling av regelverket er av det gode. Et sterkt oppsplittet regelbilde gjør det umulig å holde tilstrekkelig oversikt. Et sentralt hensyn må være det rettspedagogiske: Man bør sikre at regelverket når best mulig frem til dem som det angår. Dette vil ofte tilsi at regler som angår samme samfunnssektor eller livsområde, bør samles i én lov. Samtidig bør samordningshensyn ha stor betydning. I den grad det er mulig, bør regler som i stor grad griper inn i hverandre, samles i samme regelverk. På den annen side kan det være vanskelig å forholde seg til lover som blir for omfattende. Blir det tale om en svært omfattende lov, kan det være grunn til å overveie om en oppdeling er mest hensiktsmessig.”

#### *7.1.1.2 Fordeling av regler mellom lov og forskrift*

Rammelovgivningen har som nevnt en lovstruktur med fordeling av regler mellom lov og forskrift slik at loven angir hovedlinjene og detaljene kommer i forskrift. Valg mellom lov og forskrift skjer ut fra et generelt utgangspunkt om at alle spørsmål som er av en slik karakter at Stortinget bør ta stilling til dem, bør reguleres ved formell lov og ikke overlates til forskrift, jf. Lovteknikk og lovforberedelse side 23.

#### *7.1.1.3 Inndeling av den enkelte lov, særlig i kapitler og paragrafer*

Inndeling av den enkelte lov, særlig i kapitler og paragrafer må skje hovedsakelig ut fra logiske og rettspedagogiske hensyn. Dvs. man bør sikre at regelverket er enkelt å finne fram i og at det når best mulig fram til den som det angår. For å begrense forskriftsmengden og gi bedre brukerorientering, kan lovstrukturen, dvs. kapittelinnvidlingen, være utgangspunkt for hvilke forskrifter som gis i medhold av loven eller lovene. Jf. i denne sammenheng arbeidet som er gjort mht. å redusere antall forskrifter gitt i medhold av petroleumsloven.

### **7.1.2. Gjeldende rett**

Havne- og farvannsloven gir, som tittelen tilsier, regler om henholdsvis farvannsforvaltning og havneforvaltning. Havneforvaltning har tradisjonelt også omfattet farvannsforvaltning, jf. lov om havnevesenet av 24. juni 1933 nr. 8. § 1. Endring av lovens tittel skjedde for å framheve farvannsforvaltningen, jf. Ot. prp. nr. 3 (1983-83) side 19. Lovens havnebestemmelser retter seg hovedsakelig mot de kommunale trafikkhavnene. Lovstrukturen er preget av havnens organisatoriske tilknytning til kommunen og de tilpasninger til kommunallovivningen som er foretatt, senest ved ikrafttredelse av gjeldende lov 1.januar 1985 og ved lov om endringer i særlovivningen for kommuner og fylkeskommuner, jf. lov 11. juni 1993 nr. 85. Havne- og farvannsloven regulerer ikke de forretningsmessige sider ved havnevirkosomhet og heller ikke forholdet mellom havnebruker og havnemyndighet i

særlig utstrekning. Bestemmelser om bruk av los er skilt ut i egen lov, jf. lov av 16. juni 1989 nr. 59 om losvesenet m.v.

Forskriftsverket under loven er til dels betydelig. For eksempel fastsetter hver enkelt kommune egne avgiftsregulativ og regler om orden i og bruk av havn, sistnevnte riktignok etter mønster fastsatt av Fiskeridepartementet. Nevnes bør også at hvert havnedistrikt fastsettes ved forskrift.

Loven kan karakteriseres som en samling bestemmelser om infrastruktur for sjøtransport delt opp etter ansvarsfordelingen mellom stat og kommune. Havne- og farvannsloven er både rammelov og detaljlov. Eksempel på fullmakter er reglene i §11 (departementets vedtak), §12 (kommunens styringsorgan for havner og farvann), § 16 (kommunens ansvar og myndighet), § 21 (havneavgift av fartøy og varer), § 22 (hva havneavgiftene skal omfatte) og § 24 (departementets vedtak). Eksempel på detaljreguleringer er §17 (havnestyrets oppgaver, delegasjon m.v.), § 18 (havnestyrets myndighet) og § 23 (avgiftsarter). Flere av detaljbestemmelsene knytter seg til pålegg overfor kommunene, jf. ovenfor.

### **7.1.3. Øvrig lovgivning om infrastruktur for transport**

#### *7.1.3.1 Innledning*

Som nevnt har det skjedd en forandring ved at havner ikke bare er infrastruktur for sjøtransport, men at virksomheten ofte har omlastingsfunksjoner mellom de forskjellige transportformer og er derfor et transportknutepunkt med infrastruktur for landtransport. Når de faktiske forhold på denne måten vender seg til andre transportsektorer, er det av interesse å sammenligne lovgivningen for respektive sektorer. Et spørsmål i denne sammenheng er om endringen tilsier en annen og mer nøytral innretning av loven. Hensikten vil være å derved legge til rette for effektive trafikkhavner i et moderne transportsystem. En mulig løsning er å skille ut reguleringen av trafikkhavnene i en egen lov. En særlig havnelovgivning er bl.a. etablert i Danmark.

Organisatorisk peker havne- og farvannslovens ut kommunen som havneetat, jf. § 16 første ledd: "Kommunen har ansvaret for planlegging samt utbygging og drift av egne kaianlegg og havneinnretninger." Kystverket er farvannsetaten, jf. havne- og farvannsloven § 4. Det er således et organisatorisk skille mellom havner og farvann. Selv om det derved ligger til rette for en tilpasning av lovstrukturen, ved å dele loven i en havnelov og en farvannslø, kreves det at grensen mellom havneetatens og farvannsetatens ansvar klargjøres, jf. nedenfor om havnedistrikt.

Det økonomiske ansvaret for planlegging, utbygging og drift av kommunale trafikkhavner er slik at det er kommunen som er ansvarlig. Kun i begrenset utstrekning ytes sentrale bevilgninger og da over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett. Finansiering av havnevirksomhet skjer imidlertid hovedsakelig gjennom kommunens innkreving av havneavgifter og vederlag for utleie og bruk av havneinnretninger. Sjøtransporten står for det vesentlige av innbetalingene.

Havnene har rent faktisk en interesse i å dirigere trafikken i havnens nærområde. Åpenbart gjelder dette havnebassenget, dvs. det sjøarealet i tilknytning til havnen som



er nødvendig for å manøvrere inn og ut fra anvist kaiplass. I sjøarealer som ligger utenfor dette området, er forvaltningsansvaret knyttet til opprettelse av havnedistrikt, jf. lovens § 14. Ansvar i slike områder får mer preg av farvannsforvaltning enn havneforvaltning.

#### *7.1.3.2 Veisektoren*

Veglov av 21. juni 1963 nr. 23 hører under Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet.

Loven skiller mellom offentlig og privat vei, jf. § 1. Bestemmelser om privat vei framgår av lovens kapittel VII. Veibegrepet omfatter "så vel vegbanen som med denne forbundne områder og innretninger som varig trenges for at vegen skal kunne bestå, vedlikeholdes og brukes", jf. Rt 1968 side 3.

Veilovens § 1 oppstiller 3 formelle krav som må tilfredsstilles for at en vei skal tilfredsstillende begrepet "offentlig veg". For det første må veien være "open for allmenn ferdsel". For det andre og tredje må den være vedlikeholdt av offentlig veimyndighet og etter reglene i kapittel IV, dvs. at veien er registrert som offentlig vei slik at veiutgiftene belastes det ordinære veibudsjett. Når de nevnte krav er oppfylt, omfattes også "parkeringsplass, haldeplass, bru, ferjekai eller anna kai som står i beinveges samband med veg eller gate", jf. § 1 annet ledd.

Veimyndighetene etter veiloven er tre atskilte selvstendige myndigheter med det vedlikeholdsansvar dette medfører for de respektive offentlige veistreknings; riksveier, fylkesveier og kommunale veier. Etter tredelingen av veinettet er veimyndighetene: Veidirektoratet når det gjelder riksveier, fylkeskommunen når det gjelder fylkesveier og kommunene for kommunale veier, jf. loven § 9.

Mht. planlegging bygger vegloven på plan- og bygningslovens bestemmelser, jf. vegloven § 12. Det betyr at det må utarbeides reguleringsplan for anlegg av offentlig vei. Veimyndighetene har imidlertid gjennom bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 9-4 rett til å drive forhåndsplanlegging mht. riks- og fylkesveitbygging. Reglene pålegger fylkeskommuner og kommuner en plikt til å gi planforslag fra Statens vegvesen en så rask behandling som mulig, jf. plan- og bygningsloven § 9-4 tredje ledd.

#### *7.1.3.3 Jernbanesektoren*

Lov av 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (jernbaneloven) hører under Samferdselsdepartementet og Jernbaneverket. Jernbanetilsynet er tilsynsmyndighet.

Loven omfatter anlegg og drift av sporbundet transportmiddel. I utgangspunktet omfattes alt "sporbundet transportmiddel", uavhengig av hva sporet er laget av, f.eks. vil magnetsvevebane omfattes. Trolleybuss og taubaner omfattes ikke. Ordet "transportmidler" virker begrensende slik at f.eks. berg- og dalbaner og gruvebaner faller utenfor. Med "anlegg" menes å anlegge eller bygge. Med "drift" menes drift av kjørevei herunder trafikkstyring, samt trafikkvirksomhet.

Etter jernbaneloven krever anlegg av kjørevei i seg selv ikke tillatelse. I prinsippet kan altså hvem som helst anlegge sin egen kjørevei. Når kravet om tillatelse er fjernet,

skyldes dette at krav om arealplanlegging, samt tekniske krav og krav om godkjenning vil ivareta de samme hensyn.

Mht. planlegging bygger jernbaneloven på plan- og bygningslovens bestemmelser, jf. lovens § 4. Det betyr at det må utarbeides reguleringsplan for anlegg av kjørevei. Loven skiller mellom trafikkvirksomhet og jernbanevirksomhet. Med "trafikkvirksomhet" forstås person og godstransport på kjøreveien, jf. § 3 bokstav c. Med "jernbanevirksomhet" forstås drift av kjørevei, trafikkstyring og trafikkvirksomhet.

Både drift av kjørevei og trafikkvirksomhet krever tillatelse fra departementet. Tillatelse kan gis enten for drift av kjørevei eller trafikkvirksomhet. Tillatelse til trafikkvirksomhet kan omfatte hele banenettet eller begrensede deler av dette. Utad må en juridisk person være ansvarlig for den aktuelle del av virksomheten. Også andre begrensninger kan tenkes, f.eks. til gods- eller persontransport. Når den som har fått tillatelse ikke eier kjøreveien, må han i tillegg ha tillatelse etter lovens § 8, og avtale med den aktuelle kjøreveis eier. Norge må som en følge av EUs Jernbanedirektiv (Rdir. 91/440) som 1. juli 1994 ble en del av EØS-avtalen, åpne det nasjonale jernbanenett for internasjonale jernbanesammenslutninger og internasjonale kombinerte transporter, dersom nærmere betingelser er oppfylt.

#### *7.1.3.4 Luftfartssektoren*

Lov av 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart hører under Samferdselsdepartementet og Luftfartsverket. Luftfartstilsynet er tilsynsmyndighet.

Lovens kapittel VII omhandler landingsplasser og bakketjeneste. Reglene omfatter bl.a. anlegg, drift, innehav, bruk og planlegging av landingsplasser. Anlegg, drift, innehav av landingsplass krever konsesjon, jf. lovens § 7-5. Konsesjonsordningen bygger på at det ved etablering og drift av landingsplasser til allmenn bruk ofte er viktige overordnede nasjonale hensyn å ivareta. Det opereres med et skille mellom lufthavner til allmenn bruk og ikke allmenn bruk. Dette skillet er fjernet i forhold til reglene om konsesjon og godkjenning, men for øvrig beholdt bl.a. i avgiftsbestemmelsen § 7-26. Bakgrunnen for endringene er forenkling av regelverket og mindre begrepsforvirring, jf. Ot. prp. nr. 28 (1999-2000) kapittel 3.10.

Mht. planlegging bygger luftfartsloven på plan- og bygningslovens bestemmelser, jf. lovens § 7-12. Det betyr at det må utarbeides reguleringsplan for anlegg av kjørevei. Loven har imidlertid egne særskilte planleggingsbestemmelser om luftfartshindringer som ikke dekkes av plan- og bygningslovens bestemmelser.

#### **7.1.4 Havneeier**

Havne- og farvannsloven er strukturert etter ansvarsdelingen mellom stat og kommune, jf. kapittel II og V. Kommunene er eier av de offentlige trafikkhavnene. Staten eier fiskerihavner og har hovedansvaret for farvannsforvaltningen.

For å utvikle det kommunale selvstyre er loven endret flere ganger, senest i forbindelse med kommunetilpasningen i 1993, jf. lov av 11. juni 1993 nr. 85. I denne forbindelse ble bl.a. bestemmelsene om obligatorisk havnestyre, brukerrepresentasjon og om møte- og talerett for visse tjenestemenn, tatt bort.

For å ivareta det havnefaglige aspekt og nasjonale interesser har loven en rekke bestemmelser som griper inn i det kommunale selvstyret. Loven er utformet slik at kompetanse er lagt til ulike kommunale forvaltningsnivåer. Dersom det er meningen at kommunestyret ikke skal ha adgang til å delegere myndighet etter loven, er dette markert ved at kompetansen er lagt til "kommunestyret selv", jf. for eksempel § 14 tredje ledd. Dersom det er meningen at kommunen skal ha frihet mht. å delegere, er dette markert ved at kompetansen er lagt til "kommunen", jf. for eksempel § 21. I andre tilfeller er myndighet lagt både til kommunen og havnestyret, jf. for eksempel § 30. For å ivareta nasjonale hensyn kan det opprettes havnestyre etter departementets bestemmelse, jf. § 12 første ledd. Departementsoppnevnte havnestyre kan tildeles kompetanse etter departementets bestemmelse, jf. § 17 sjette ledd. Slik kompetanse kan ikke trekkes tilbake av kommunestyret. Departementsoppnevnte havnestyre er videre tildelt kompetanse direkte i loven, jf. § 18. Bestemmelsen omfatter også interkommunale havnestyre. Mange subjekter bidrar til å gjøre loven uoversiktlig og lite brukervennlig.

Loven er i liten grad utformet med sikte på å regulere private trafikkhavner. Private trafikkhavner omfattes for eksempel av kommunens tilsynsplikt selv om dette ikke framgår klart av lovens § 16 annet ledd. Private trafikkhavner har etter hvert fått større andel av godsomsetningen i trafikkhavnene i Norge, jf. oljebasene. Dette forhold har konsekvenser for den offentlige havnestruktur ved den konkurransesituasjon som oppstår med offentlige trafikkhavner. Videre har det konsekvenser for farvannsforvaltning og for nasjonal transportplanlegging som inkluderer alle transportformer.

## **7.1.5 Havnebruker**

### *7.1.5.1 Sjøtransport*

Havnene er i seg selv, ved å tilby tjenester og ved å legge til rette for private operatører, til for sjøtransport. Loven er ikke innrettet for å ivareta slike brukerinteresser, med unntak for bestemmelser om havneavgifter, jf. lovens kapittel VI. Som nevnt ble bestemmelsene om brukerrepresentasjon i havnestyret fjernet ved tilpasning av særlovgivningen til kommuneloven i 1993. Brukerrepresentasjon i havnestyret kan imidlertid fortsatt ivaretas. Når en havn har vesentlig betydning utover egen kommune eller er av vesentlig forsvarsmessig eller beredskapsmessig betydning, kan departementet fastsette bestemmelser om dette, jf. lovens § 12 første ledd.

Brukerrepresentasjon kan være problematisk ut fra habilitetsgrunner. Det er ellers mulig å organisere et brukerforum som brukerrepresentanten må forholde seg til. Eksempelvis er en slik organisering valgt i Trondheim havn. Brukerrepresentasjon tilfører havnestyret informasjon fra havnens brukere og kan bidra til bedre avgjørelser og ivaretagelse av kostnadsansvarsprinsippet m.v.

### *7.1.5.2 Operatører*

En moderne og større trafikkhavn har mange private operatører. Loven er ikke innrettet for å regulere den virksomhet som drives av operatører. Forholdet mellom havn og operatør, samt forholdet mellom operatør og fartøy reguleres i avtaler, i noen tilfeller standardavtaler. I forhold til lossing, lasting, lagring og transport innen

havnedistriktet av farlige stoffer og varer, har loven imidlertid en reguleringsfullmakt overfor operatører, jf. lovens § 11 nr. 3.

Det er fremmet et forslag fra EU kommisjonen om markedsadgang for havnetjenesteytere COM (2001) 35 final. Forslagets formål er å sikre tilbydere av havnetjenester markedsadgang på like og rettferdige vilkår. Alle økonomiske tjenester som ytes brukere i havnen, skal være åpen for konkurranse. I vedlegget til direktivet er det listet opp følgende hovedgrupper av tjenester som skal omfattes: tekniske-nautiske tjenester, godsbehandling og passasjerservice. Antall tjenesteytere kan bare begrenses dersom plass, kapasitet, tekniske-nautiske forhold eller maritim trafikkikkerhet tilsier det. Hvis dette gjøres, skal bestemte prosedyreregler følges. Forslaget legger opp til adgang til "self-handling". Brukere skal hvis ønskelig, kunne utføre tjenester selv. I forhold til tjenester hvor det kreves en autorisasjon, må det ikke pålegges strengere vilkår for brukere som foretrekker "self-handling". Et viktig prinsipp er at i de tilfeller hvor havneadministrasjonen også yter konkrete tjenester, må rollen som administrator og tjenesteyter ikke påvirke hverandre. Konkurranseloven av 06.11 1993 nr. 65 inneholder generelle konkurransefremmende bestemmelser som også omfatter havnetjenester. Norge er gjennom EØS avtalen også bundet av EU's konkurranseregler og traktatbestemmelsene om fri flyt av tjenester. Hvis direktivforslaget vedtas, må en ha spesifikke regler da bakgrunnen for direktivforslaget er at generelle regler i konkurranseloven ikke er tilstrekkelig.

#### *7.1.5.3 Landtransport*

Et særtegn ved trafikkhavner er omlasting til andre transportformer i havnen. Den videretransport som skjer med bil eller jernbane, er ikke omfattet av havne- og farvannslovens regler med unntak av bestemmelsene som gjelder transport av farlige stoffer innen havnedistrikt. Landtransport er, til forskjell fra sjøtransport, heller ikke pålagt havneavgifter. I en viss utstrekning kreves det vederlag for transport innen havnedistrikt på land.

### **7.1.6 Offentlige interesser**

Loven er en spesiell forvaltningslov, dvs. den gjelder en spesiell virksomhet som drives av forvaltningsorganer, henholdsvis statlige-, interkommunale- og kommunale farvanns- og havnemyndigheter. Loven ivaretar slike offentlige interesser gjennom å legge myndighet på respektive forvaltningsnivå.

For å anskueliggjøre havnenes betydning er det, via Norsk Havneforbund, foretatt en rundspørring blant forbundets medlemshavner. Havnene ble bl.a. spurt om hvilke forhold som tilsa at de hadde henholdsvis lokal-, regional-, og nasjonal betydning. Resultatet av undersøkelsen framkommer nedenfor.

#### *7.1.6.1 Nasjonale interesser*

I rundspørringen viser havnene til faktiske forhold, forhold som er avledet av offentlige beslutninger m.v., samt organisatoriske forhold. Når det gjelder faktiske forhold, peker flere havner på godsomsetning og betydning innen et felt, for eksempel i forhold til fiskerinæringen, internasjonale anløp eller andre viktige skipsanløp. Betydning som knutepunkt i samferdselsnett er nevnt av flere. For eksempel er det vist til direkte tilknytning til det Transport Europeiske Nettverk. Det er videre pekt på geografiske forhold for eksempel at havnen er brohode mot utlandet eller at havnen avlaster en nasjonal havn. Avledede forhold trekkes fram av flere. Eksempel på

forhold som nevnes er at stedet har domsmyndighet i arresteraker, losvirksomhet, Kystvakten eller Kystverket er lokalisert til stedet, havnen er EØS transitthavn eller har beredskapsmessig betydning. En tredje gruppe forhold som trekkes fram er organisatoriske forhold. Noen framhever at havnen er del av interkommunalt samarbeid eller inngår i base til base nettverk.

Hvilke nasjonale interesser som ivaretas gjennom havne- og farvannsloven kommer til dels til uttrykk i lovens § 12 først ledd: ”Når en havn har vesentlig betydning utover egen kommune eller er av vesentlig forsvarsmessig eller beredskapsmessig betydning, kan departementet fastsette at det skal opprettes havnestyre og gi særskilte bestemmelser for havnestyrets oppnevning og sammensetning.” Begrepet ”vesentlig betydning utover egen kommune” er nærmere beskrevet i Ot. prp. nr. 59 (1992-93) side 35. Her heter det at : ”For havner med stor betydning for den sivile og militære beredskap, vesentlig samferdselsmessig betydning for hele landet eller større landsdeler, eller med betydelig utenriks trafikk, må de nasjonale behov og interesser veie tyngre enn den enkelte kommunes behov for å kunne styre sine egne etater og disses virksomhet.” Det er vist til NOU 1987:19 Norsk Havneplan og til St. melding nr. 36 (1988-89) Om Norsk Havneplan, samt Innst. S. nr 126 (1989-90). I sistnevnte dokument er behovet for rasjonelle og effektive havner framhevet.

Nasjonale interesser i havner kan gjøre seg gjeldende på ulike måter. Ikke alle interesser ivaretas gjennom havne- og farvannsloven. De ulike interessene er bl.a.:

- beskytte offentlige investeringer i vedlikehold og etablering av transportinfrastruktur
- virksom konkurranse
- beskytte natur og miljø mot skader
- fremme næringslivets konkurransevne lokalt, regionalt og nasjonalt
- ivareta den sivile og militære beredskapen
- sikkerhet ved havnearbeider
- ikke bruke strandsonearealer m.v. unødige
- hindre at virksomheten påfører folk i distriktet ulemper pga. virksomheten
- stimulere til effektiv sjøtransport og kombinerte transporter land og sjø.

Når det gjelder å beskytte offentlige investeringer i vedlikehold og etablering av transportinfrastruktur, har havne- og farvannsloven en bestemmelse i § 8 for å ivareta slike hensyn. Bestemmelsen er imidlertid ikke i bruk.

Konkurranseloven har som formål å fremme en virksom konkurranse, jf. lovens § 1-1. Havne- og farvannslovens bestemmelse legger grunnlaget for virksom konkurranse. Sentrale regler om havneavgifter sikrer for eksempel at brukerne kan sammenligne priser og tjenester i ulike havner.

Beskyttelse av natur og miljø mot skader skjer bl.a. gjennom plan- og bygningsloven. For eksempel gjennom reglene om miljøkonsekvensutredning. Havne- og farvannsloven har ikke bestemmelser om etablering eller utvidelse av havn, tiltak som kan få betydning for natur og miljø, men Kystdirektoratet er ansvarlig myndighet iht. reglene om miljøkonsekvensutredning. Havneplanlegging skal for øvrig foregå etter reglene i plan- og bygningsloven, jf. havne- og farvannsloven § 27. I medhold av

havne- og farvannsloven kan departementet gi regler som ivaretar miljøhensyn, for eksempel i medhold av § 11 nr. 3.

Hensynet til fremme av næringslivets konkurransevne lokalt, regionalt og nasjonalt ivaretas bl.a. gjennom reglene om departemental oppnevning og sammensetning av havnestyre, jf. lovens § 12 første ledd. En departemental beslutning som nevnt, kan bidra til å tydeliggjøre havnens betydning. En tydeliggjøring som kan ha betydning for eksempel i kommunale planprosesser. Også reglene om havnekassen bidrar til å ivareta næringslivets konkurransevne, jf. § 23 fjerde ledd. Reglene virker bl.a. konserverende på havneinfrastruktur og hindrer at havnens aktive tappes for andre formål.

En beslutning etter § 12 første ledd kan gjøres for å ivareta den sivile og militære beredskapen. I praksis er Forsvaret sikret representasjon i en rekke havnestyrer ved departementets bestemmelser om havnestyrets oppnevning av havnestyre.

Sikkerheten ved havnearbeider skal ivaretas av arbeidstilsynet iht. regler fastsatt i medhold av arbeidsmiljøloven. Havne- og farvannsloven regulerer ikke dette hensynet spesifikt. Indirekte får loven likevel betydning for sikkerheten som nevnt. Bygging av kai er et tiltak som krever tillatelse etter lovens § 6. Som vilkår for tillatelsen fastsettes som regel at arbeidene utføres iht. nasjonal standard, jf. lovens § 9. Det at standarden følges, har konsekvenser for hvilke arbeider som kan utføres på kaien. Dette hensynet ivaretas også gjennom kravet om byggetillatelse, jf. plan- og bygningsloven § 93.

Loven ivaretar har ikke særlige regler for å hindre at strandsonearealer disponeres for "havneformål" i utrengsmål. Slike hensyn må ivaretas gjennom plan- og bygningslovens bestemmelser og miljøkonsekvensutredning, reguleringsplan og byggetillatelse. Havneplanlegging skal foregå etter reglene i plan- og bygningsloven, jf. havne- og farvannsloven § 27. Havne- og farvannslovens formålsbestemmelse lyder: "Formålet med loven er å legge forholdene til rette for en best mulig planlegging, utbygging og drift av havner og å trygge ferdselen." jf. lovens § 1. I forhold til havner er kjernen i bestemmelsen å stimulere til effektiv sjøtransport og kombinerte transportar land og sjø. Formålsbestemmelsen får betydning ved fortolkningen av lovens bestemmelser.

#### *7.1.6.2 Regionale interesser*

I rundspørringen viser havnene til at de betjener et omland, distribuerer gods til flere kommuner, er eneste større havn i regionen eller ligger strategisk i forhold til viktige landverts og sjøverts transportårer. Noen framhever anløp av rutegående godsskip, andre betydning for maritim næringsvirksomhet som for eksempel fiske. Noen viser til interkommunalt samarbeid, andre framhever at sentrale offentlige tjenestefunksjoner av maritim betydning er lokalisert i kommunen, for eksempel SFT. Noen trekker også fram særlige egenskaper i havnen som servicetilbud, dyphavnsfasiliteter og økonomisk styrke.

Interkommunalt samarbeid innen havnesektoren er et sentralt utviklingstrekk senere år. Det er etablert til sammen 7 interkommunale havnesamarbeid som omfatter 33 kystkommuner. Havne- og farvannsloven åpner for slikt samarbeid og gir hjemmel for å pålegge dette dersom kommuner ikke blir enige om samarbeid, jf. lovens § 12 annet

ledd. Adgangen til å pålegge interkommunalt samarbeid er ikke brukt. Interkommunalt samarbeid er en organisasjonsform eller en form for samarbeid som fremmer regionale interesser.

Regionale interesser kan videre begrunne at departementet oppnevner og setter sammen havnestyre m.v. etter § 12 første ledd. Dette gjelder for eksempel Larvik havn.

#### *7.1.6.3 Lokale interesser*

I rundspørringen viser havnene til havnens betydning for bosetting, næringsliv og arbeidsplasser i kommunen. Flere understreker havnens betydning for maritim virksomhet. Mange trekker også fram havnens betydning for samferdselen.

Stort sett alle trafikkhavner har lokal interesse. Dette gjelder også havner som har regional og nasjonal betydning. Loven bygger som nevnt på en ansvarsfordeling mellom kommune og stat. Den lokale interessen er bl.a. knyttet til at det er kommunen som er vert og eier av trafikkhavnen.

Uansett havnens betydning bygger havne- og farvannsloven på et prinsipp om lokal forvaltning. Dette kommer til uttrykk ved at havnene eies av kommunene. Også lovens regel om havneplanlegging ivaretar lokale interesser. Etter § 27 skal havneplanlegging ”inngå som en del av kommune- og fylkesplanleggingen og utføres innenfor rammen av § 8.”

Både i forhold til organisering og planlegging kan nasjonale interesser begrunne at lokale interesser må vike. I forhold til organisering hjemler havne- og farvannsloven § 12 første ledd departemental oppnevning og sammensetning av havnestyre. Plan- og bygningsloven bygger på samordnet planlegging på ulike forvaltningsnivå, jf. lovens § 2. Etter loven kan det gis rikspolitiske bestemmelser som retningslinjer for kommunal planlegging, jf. § 17-1. Og det kan fastsettes statlig reguleringsplan, jf. § 18. Det er gitt rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging, jf. Miljøverndepartementets rundskriv T-5/93. Statlig reguleringsplan er ikke benyttet innen havnesektoren.

#### **7.1.7 Utvalgets forslag**

Utvalget foreslår at gjeldende havne- og farvannslov deles i to lover; en lov om havnevirksomhet, heretter kalt havneloven, og en farvannslov. Farvannsloven regulerer farvannet som ressurs, mens havneloven regulerer en virksomhet. Utvalget legger til grunn at en egen farvannslov kan bidra til å tydeliggjøre betydningen av farvannsforvaltningen og dermed Kystverkets oppgaver. Utvalget ser dette i sammenheng med øvrig transportlovgivning og arbeidet med å overføre transport fra vei til sjø. Det vises i denne sammenheng til det kontinuerlige arbeid med Nasjonal transportplan. Også havnenes funksjoner, særlig trafikkhavnenes, kommer tydeligere frem ved en deling av havne- og farvannsloven. Etter utvalgets oppfatning får havnene derved en mer nøytral posisjon i forhold til de ulike transportsektorene, og det er mulig å vurdere egnete reguleringer ut fra havnevirksomhet som sådan. Kommunen vil imidlertid som etter gjeldene lov fungere som farvannsmyndighet. Lovutkastet åpner for å organisere kommunale havner i aksjeselskap.

## 7.2 Lovens virkeområde

### 7.2.1 Innledning

Mandatet for utvalget sier mht. havnedelen:

”Utvalget skal når det gjelder reguleringen av havnene og deres virksomhet vurdere bl.a:

- betydningen av utpekingen av nasjonale og regionale havner, herunder mulig statlig engasjement.
- fiskerihavnenes forhold.
- havnenes betydning for sjøtransport og deres plass i det transportsystemet. Nasjonal Transportplan legger opp til.
- organisasjons-, eier- og styringsform og hvilke typer av virksomhet som naturlig bør inngå i havnevirksomhet.
- hvorvidt privateide havner bør omfattes av reguleringen, særlig på bakgrunn av behovet for en samlet regulering av all havnevirksomhet.
- prinsippene for avgrensning av havneområder.
- kriterier for avgrensning av havnekassen og
- begrepet ”havneformål”.

Utvalget forstår mandatet slik at havnedistriktet, som avgrensning av havnenes myndighetsområde, skal vurderes, jf. ”prinsippene for avgrensning av havneområder”. Mandatet må forstås slik at offentlige trafikkhavner skal omfattes av loven. Mht. fiskerihavner og private havner legger utvalget til grunn at det skal foretas en vurdering av om og eventuelt hvordan disse skal omfattes av lovens regler. Det å fastslå lovens saklige virkeområde blir, slik utvalget forstår mandatet, således et spørsmål om hva loven definerer som havnevirksomhet og som det er et behov for å regulere gjennom lovregler.

Med dette utgangspunkt må den nærmere vurdering foretas i forhold til følgende spørsmål. For det første hva som skal være lovens formål, herunder hva slags havnevirksomhet som skal omfattes, jf. nedenfor om havnestruktur. Dernest må det foretas en vurdering av om og i såfall hvilke beføyelser havneeier skal ha i farvannet, og om det er nødvendig å opprettholde en ordning med havnedistrikt. Endelig må det tas stilling til om loven bør gjelde både offentlige og private havner. Om avgrensning i forhold til øvrige sektorlover og annen lovgivning vises til kapittel 7.6.

### 7.2.2 Gjeldende rett

#### 7.2.2.1 Lovens saklig virkeområde

”Formålet med loven er å legge forholdene til rette for en best mulig planlegging, utbygging og drift av havner og å trygge ferdselen.” jf. lovens § 1. Det saklige virkeområdet er nærmere beskrevet i kapittel 4.1. Her framgår bl.a. at bestemmelsen ikke er uttømmende mht. hvilke hensyn det kan legges vekt på, og at det i forskjellige bestemmelser er angitt særlige hensyn, for eksempel ”rikets sikkerhet”, ”almene miljøhensyn” og ”ulempen for fiskerinæringen” som gjelder ved siden av de generelle formål med loven.

Det er ikke registrert vansker med å bruke lovens formålsbestemmelse. Det er imidlertid grunn til å anmerke at loven har få bestemmelser som angår ”planlegging”



og ”utbygging” av havner. Om begrepet ”havner”, se nedenfor om personelt virkeområde. Mht. planlegging av havner er bestemmelsene i plan- og bygningsloven bestemmende, jf. havne- og farvannsloven § 27. Egne planleggingsbestemmelser i havne- og farvannsloven er ikke påkrevet ved siden av plan- og bygningsloven, jf. nedenfor om forholdet til plan- og bygningsloven. Når det gjelder utbygging, er det også på dette området plan- og bygningsloven som er det sentrale lovverk, jf. bestemmelser der om reguleringsplan, konsekvensutredning og byggetillatelse. Formålsbestemmelsen er sånn sett lite klargjørende. Slik loven framstår i dag, er det å legge til rette for best mulig ”drift av havner” og å ”trygge ferdselen” som er sentrale formål. Det synes åpenbart at formålet om å legge til rette for best mulig drift av havner kan videreføres som formål i en egen havnelov. Selv om det å trygge ferdselen er farvannsmyndighetens sentrale formål, vil havner på samme måte som lufthavner, utfra trafikk- og sikkerhetsmessige forhold, ha et visst behov for å regulere trafikken til og fra havnen. En av havnens oppgaver vil således være å trygge ferdselen.

Det er ikke alltid like viktig å ha en formålsbestemmelse. Det er derfor grunn til å vurdere om det skal fastsettes en generell formålsbestemmelse. Hvis bestemmelsens funksjon er å være fanebestemmelse, kan den sløyfes. Når bestemmelsens funksjon derimot er å være retningsgivende ved rettsanvendelsen, kan den være berettiget. Utgangspunktet bør iallfall være at en slik bestemmelse skal virke klargjørende. En slik klargjøring kan alternativt skje i de enkelte bestemmelser.

#### *7.2.2.2 Lovens stedlige virkeområde*

Lovens stedlige virkeområde framgår av bestemmelsene §§ 2, 7, 14 og 15. Det er særlig bestemmelsene §§ 14 og 15 som har betydning for havner. Paragrafene er nærmere beskrevet i kapittel 4. Etter gjeldende havne- og farvannslov er det en forutsetning for at kommunen kan utøve myndighet etter havne- og farvannsloven, at det er fastsatt havnedistrikt, jf. lovens § 14. Havnedistriktets funksjon er således å avgrense det geografiske området hvor kommunen kan utøve myndighet, herunder fastsette avgiftsområde, jf. lovens § 15. Havnedistriktet fungerer således som avgrensning av ansvar mellom stat og kommune. Mens havnedistrikt for sjøområder fastsettes av Kystdirektoratet, fastsettes havnedistrikt på land av kommunestyret i den enkelte kommune, se § 2 første ledd annet punktum og § 14 tredje ledd. Det er til nå ikke opprettet havnedistrikt utenfor grunnlinjen. De fleste havnedistrikter er mindre enn kommunens sjøarealer, men noen tilsvarer kommunens samlede sjøarealer. Hvor det ikke er opprettet havnedistrikt, har Fiskeridepartementet den myndighet som etter loven er tillagt kommunen, jf. § 5 annet ledd. Selv om det er opprettet havnedistrikt, kan Fiskeridepartementet fastsette unntak fra det kommunale ansvar for farleder, fyrlys, sjømerker og skilt i del av hovedled eller viktige bileder for allmenn trafikk, jf. lovens § 16 annet ledd. Hovedleder og viktige bileder er ikke geografisk avgrensede områder, men sjøstrekninger hvor Kystverket tradisjonelt har tatt og tar forvaltningsansvar. Det er per i dag oppmålt og fastsatt ca 100 havnedistrikter (geografisk avgrensede områder).

Loven angir ikke særskilte virkeområder for kommunens forvaltnings- og forretningsvirksomhet. Med unntak for særskilte regler om interkommunalt samarbeid, må det antas at kommunen i hvert fall kan operere innen sine geografiske grenser.

Ved fastsettelse av stedlig virkeområde bør det legges vekt på retts tekniske hensyn. Det er en fordel å velge virkeområde som sammenfaller med de som følger av alminnelige regler. Havne- og farvannsloven § 18 annet ledd er et eksempel på de vansker som kan oppstå når dobbelthjemler med ulike virkeområder skal harmoniseres. På den annen side må det legges vekt på å gi kommunen autonomi på områder hvor kommunen bør opptre på linje med private.

#### *7.2.2.2.1 Kommunens myndighetsutøvelse – sjø/land*

Som vist ovenfor kan kommunen drive myndighetsutøvelse etter havne- og farvannsloven innen havnedistrikt. Regelen er ikke uten unntak. Både etter lovens § 16 annet ledd, jf. § 20 og § 18 har kommunen myndighet utenfor havnedistrikt. Havnedistrikt kan omfatte både land- og sjøområder.

Det kan reises spørsmål om det i loven er nødvendig med særskilte regler (havnedistrikt) for å fravike det som følger av alminnelige regler, d.v.s. at kommunen har myndighet innen sine geografiske grenser. En konsekvens av å følge alminnelige regler er at det følger av havneloven og andre lover hvilke oppgaver kommunen skal eller kan utføre innen sine grenser, eventuelt utover disse, i forhold til havnevirksomhet. Behovet for særskilte regler må vurderes separat for sjø- og landområder i kommunen.

- Stedlig avgrensning av myndighetsansvar mellom stat og kommune i sjø  
For å unngå dobbelthjemler og administrativ dobbeltbehandling bør farvannsloven utformes som den sentrale lov for farvannsforvaltning. Samtidig er det både naturlig og nødvendig å overlate farvannsmyndighet til kommunen slik at trafikken inn og ut av havnen kan foregå på en hensiktsmessig og sikker måte. Her er flere mulige løsninger: For det første kan staten ha ansvaret til kaikant og kommunen fra kaikant og innover på land. For det andre kan en ordning med havnedistrikt i sjø videreføres. For det tredje kan havnedistriktene erstattes av kommunens totale sjøområder. For det fjerde kan det i stedet for havnedistrikt i sjø etableres en ordning slik at kommunen som havnemyndighet har ansvar i sjøområder i havnens umiddelbare nærhet.

En ordning der staten har ansvaret til kaikant og kommunen fra kaikant og innover på land, gir en retts teknisk klar løsning. Skjæringspunktet mellom sjø og land kan settes til høyeste ordinære springhøyvannslinje som i gjeldende lov, jf. § 14 annet ledd. Løsningen samsvarer med at staten tradisjonelt har forvaltningsansvar for sjøområdene. På den annen side gir dette Kystverket et omfattende ansvar i forhold til dagens ordning med havnedistrikt. Løsningen ivaretar heller ikke havnemyndighetens behov for å regulere trafikken i inn- og utseilingen. For å få en hensiktsmessig arbeidsfordeling mellom stat og kommune kan det imidlertid foretas en delegasjon av myndighet fra Kystverk til kommune. Et delegasjonsvedtak kan videreføre eller endre den arbeidsfordeling som er etablert i dag.

En ordning hvor havnedistrikt i sjø videreføres, er administrativt den enkleste løsning. Stat og kommune kan videreføre sitt forvaltningsapparat som i dag. Statens ansvar for hovedled og viktig biled uavhengig av havnedistrikt, kan videreføres.

Tilsvarende betraktninger gjør seg gjeldende dersom kommunens totale sjøområder, eventuelt områdene ut til grunnlinjen, skal utgjøre ansvars grensen mellom stat og kommune. Det må gjøres mange unntak for å gi kommunene en avpasset

forvaltningsbyrde og ansvaret kan bli fragmentarisk og uklart. Legges grunnlinjen til grunn, oppnås imidlertid en harmonisering med plan- og bygningsloven, jf. dens § 1. Løsningen samsvarer også med alminnelige regler.

En ordning slik at kommunen som havnemyndighet har ansvar i sjøområder i havnens umiddelbare nærhet, dvs. havnebasseng, kan ivareta kommunens behov for å sikre trafikken inn og ut av havnen. Ordningen tilsvarer det danske system, jf. lov om havne § 8 stk 2. Havnebassenget er ikke et definert område, men tilsvarer antakelig område innenfor havnens dekkende verker. Ordningen legger stort forvaltningsansvar til Kystverket og delegasjon av utvidet farvannsmyndighet blir aktuelt.

- Stedlig avgrensning av kommunens myndighetsansvar på land  
Havnedistrikt på land opprettes av kommunestyret selv, jf. lovens § 14 tredje ledd. Havnedistrikt på land angir område hvor kommunen kan drive myndighetsutøving etter havne- og farvannsloven. I praksis gjelder dette å gi og håndheve regler om orden i og bruk av havnen, oppkreving av avgifter og gi pålegg av ulik karakter. For å unngå at ansvaret stykkes opp må ansvaret på land grense til sjø, jf. lovens § 14 tredje ledd. Også mht. kommunens ansvar som havnemyndighet på land kan ulike løsninger tenkes. For det første kan ansvaret omfatte kommunens landarealer. For det andre område som i bindende reguleringsplan er avsatt til havneområde. For det tredje områder med fast eiendom som inngår i havnekassen. For det fjerde områder som forvaltes for "havneformål".

Velges kommunens landarealer som virkeområde samsvarer dette med alminnelige regler om kommunens ansvar. Behovet for å utøve myndighet er imidlertid knyttet til havnen, dvs. et avgrenset område. Området hvor det kan være behov for å utøve myndighet er imidlertid ikke sammenhengende. Det vil for eksempel være aktuelt å gi kommunen påleggskompetanse med andre kaianlegg, anlegg og innretninger i kommunen, jf. tilsynsplikten regulert i § 16 annet ledd. Løsningen med hele kommunen er retts teknisk enkel. Det er for eksempel ikke behov for å måle opp og kunngjøre endringer i havnedistrikt. Løsningen krever imidlertid at de enkelte regler angir et stedlig virkeområde.

Område som i bindende reguleringsplan er avsatt til havneområde, gir en klar avgrensning av et myndighetsområde. Reguleringsplanen utarbeides av andre kommunale etater og det kreves samarbeid med havneetaten for at havnens myndighetsinteresser skal ivaretas i planen. Å følge reguleringsplanen sikrer en dynamisk løsning idet reguleringsendringer automatisk kan legges til grunn. Havnens stedlige behov for å drive myndighetsutøvelse kan strekke seg utover det område som er angitt i reguleringsplaner. Det kan for eksempel tenkes at et havneområde omreguleres til andre bruksformål, men at bruksendringen tar lang tid.

Områder med fast eiendom som inngår i havnekassen, angir kun deler av havnens interesseområde. Dette skyldes at havnen kan forvalte eiendom for kommunen som ikke inngår i havnekassen. Det hersker videre mange steder en viss uklarhet mht. hva som inngår i havnekassen. Dette skyldes manglende informasjon i grunnbøker, bl.a. på grunn av at havneeiendommer i en viss utstrekning er umatrikulert grunn og at havneeiendommer er tinglyst med kommunen som rettighetshaver. Det kan videre tenkes at havnen leier privat grunn for sin virksomhet.

Områder som forvaltes for ”havneformål” gir en avgrensning som sammenfaller med behovet for myndighetsutøving til enhver tid. Områder som havnen midlertidig forvalter for andre formål faller utenom, for eksempel parkeringsplasser. Rettsteknisk er løsningen likevel svak ved at området ikke er klart avgrenset og kan gi grunnlag for tvister.

#### *7.2.2.2.2 Kommunens forvaltningsoppgaver*

Kommunens forvaltningsoppgaver omfatter lovpålagte oppgaver som ikke kan karakteriseres som myndighetsutøvelse i snever forstand og som må anses å falle utenfor lovens § 14 om havnedistrikt. I fravær av særskilte regler må det således legges til grunn at alminnelige regler om kommunens handleevne gjelder. Løsningen må således være at kommunen kan foreta forvaltningsoppgaver som nevnt innen sine kommunegrenser. Eksempel på slik forvaltningsoppgave er kommunens tilsynsplikt, jf. § 16 annet ledd. Et annet eksempel er planlegging og utbygging av havner i kommunen, jf. § 16 første ledd.

Det kan reises spørsmål om forvaltningsområdet bør begrenses til havnedistrikt for å sikre en strikt gjennomføring av kostnadsansvarsprinsippet. En slik løsning kan imidlertid virke hemmende på utvikling av havnevirksomheten i kommunen og redusere sikkerheten i havner. På den annen side kan det reises spørsmål om adgangen til å drive forvaltning bør gjelde uavhengig av kommunegrensene. Behovet for å drive forvaltningsvirksomhet utenfor kommunegrensene ivaretas av reglene om interkommunalt samarbeid, jf. lovens § 12, plan- og bygningsloven § 27 og lov om interkommunale selskaper. Hensynet til en ordnet forvaltningsstruktur tilsier at oppgaver på tvers av kommunegrensene foregår i organiserte former som nevnt.

#### *7.2.2.2.3 Kommunens forretningsvirksomhet*

Kommunens forretningsvirksomhet er ikke regulert i loven, og det må i utgangspunktet legges til grunn at adgangen til å drive forretningsvirksomhet må avgrenses som for forvaltningsoppgaver. Også i juridisk teori er det antatt at det i en viss utstrekning må være tillatt å foreta investeringer utenfor havnedistriktets grenser, både på land og sjø, jf. Marjus nr. 246 1999, ”Styringsorganer og økonomiforvaltning i norske havner” av Henrik Hagberg, side 141.

Det er reist spørsmål om området for forretningsvirksomhet bør utvides. Spørsmål er nærmere reist om havnekassen kan benyttes utenfor kommunens område, jf. Dokument nr. 8:65 (1999-2000) Forslag fra stortingsrepresentant Odd Einar Dørum om å åpne for at havnevesenets verdier også kan nyttes utenfor det enkelte havnedistrikt. Fiskeriministeren besvarte forslaget på følgende måte: ”Muligheter for å anvende økonomiske ressurser fra et havnedistrikt i et annet geografisk område foreligger allerede etter lov av 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann m.v. Begrensningen ved at havnekassen kun kan benyttes til havneformål innebærer ingen ubetinget geografisk begrensning i den forstand at havnekassens midler kun kan brukes innenfor havnedistriktets grenser. Ved interkommunalt havnesamarbeid kan det eksempelvis opprettes en felles ”havnekasse” til benyttelse innenfor samarbeidets totale havnedistrikt.

Etter havne- og farvannslovens § 12, 2. ledd kan to eller flere kommuner for hele eller deler av kommunene opprette interkommunalt samarbeid og organer for slikt samarbeid. Dersom kommunene ikke blir enige om et slikt samarbeid på frivillig grunnlag, kan staten (Kongen) gi pålegg om slikt samarbeid. Hvis ikke annet bestemmes, vil interkommunale samarbeidsorganer

ha samme myndighet som kommunene har etter havne- og farvannsloven til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrifter. Gjeldende regelverk er imidlertid ikke tilpasset den situasjon stortingsrepresentant Dørum tar opp. Spørsmålet aktualiserer problemer som prinsippielt og praktisk har et slikt omfang at de bør vurderes i forbindelse med lovrevisjonen. Jeg vil særlig vise til at for nasjonale og regionale havner er dette problemer som også angår de regioner som er havnenes oppland.”

Ved behandlingen av Innst. S. nr. 229 (1999-2000) uttalte fiskeriministeren i Stortinget at utvalget måtte stå fritt til å ta opp alle aktuelle spørsmål i denne forbindelse. Ønske om en bred gjennomgang ble også understreket av Samferdselskomiteen i sin innstilling.

Spørsmålet om å anvende havnekassen utenfor kommunen er drøftet i juridisk teori, jf. Marjus nr. 246 1999, ”Styringsorganer og økonomiforvaltning i norske havner” av Henrik Hagberg, side 142: Det hitsettes: ”.....om en kommune kan benytte havnekassens midler til å finansiere havneutbygging i en annen kommune, uten at det foreligger interkommunalt samarbeid. Dette kan være aktuelt dersom kommunen ønsker å flytte havnedriften ut av sin kommune og derfor med havnekassens midler ønsker å kjøpe eller leie arealer i en annen kommune. Såfremt inntektene fra vedkommende havn tilflyter havnekassen til den kommunen som har finansiert utbyggingen synes ikke begrensningen ”havneformål” i havnel. § 23 fjerde ledd, første pkt. å være noen ubetinget skranke mot slike tiltak. Slike tiltak støter imidlertid på andre problemer som kan tilsi at det ikke bør være en slik adgang. Det er bare den kommunen hvor havnen ligger som har adgang til myndighetsutøvelse etter havneloven, herunder adgang til å oppkreve havneavgifter, jf. havnel. § 14 første ledd, jf. havnel. § 21 første ledd. Dette innebærer at investeringskommunen ikke har hjemmel til myndighetsutøvelse etter havneloven i denne havnen, og således ikke kan oppkreve havneavgifter med hjemmel i havneloven i denne havnen. Inntekter i denne havnen må i såfall baseres på privatrettslige regler og havnen får preg av å være en privat havn. Det er etter mitt skjønn tvilsomt om en kommunal havn med havnekassens midler kan investere i havneutbygging som ikke er underlagt havnelovens regler om myndighetsutøvelse og avgiftsoppkreving. En slik utbygging vil skape kompetanseproblemer i forholdet mellom kommunestyret og havnestyret i investeringskommunen og kommunestyret og havnestyret i plasseringskommunen. Spørsmålet drøftes ikke nærmere i denne fremstillingen.”

Behovet for å drive forretningsvirksomhet utenfor kommunegrensen ivaretas av reglene om interkommunalt samarbeid, jf. lovens § 12 og lov om interkommunale selskaper. Hensynet til en ordnet forvaltningsstruktur tilsier at oppgaver på tvers av kommunegrensene foregår i organiserte former som nevnt.

#### *7.2.2.3 Lovens personelle virkeområde*

Lovens personelle virkeområde er en side av lovens saklige virkeområde. Etter gjeldende formålsbestemmelse omfattes alle havner, jf. om dette i Ot. prp. nr. 3 (1983-84) side 72 og 73. Et slikt vidt virkeområde er nødvendig når farvannsforvaltning er en sentral del av loven. Det er naturlig å gjøre en ny vurdering av dette når farvannsbestemmelsene tas ut. Det synes for ordens skyld klart at farvannslovens regler om tiltak i sjø bør omfatte alle kategorier havn. I forhold til havneloven er spørsmålet derimot om loven skal gjelde generelt eller kun bestemte kategorier havner, og om private havner skal omfattes av reglene. Gjeldende lov lar i noen sammenhenger lovens havnebestemmelser også gjelde private havner, innretninger og anlegg, jf. § 16 annet ledd om den kommunale tilsynsplikten. Fiskerihavn er særlig nevnt i § 11 nr. 8 og 16 tredje ledd.

Et spørsmål er om regelverket bør innrettes annerledes for offentlige trafikkhavner enn private sådanne. Et slikt skille er tydelig i gjeldende lov med bestemmelser som retter seg mot kommunen som havneeier og havnemyndighet. Med unntak av farvannsbestemmelsene har loven knapt noen bestemmelse som retter seg mot privat havneeier. Et forhold som taler for å opprettholde et skille, er behovet for lokal myndighetsutøvelse i tilknytning til havnevirksomhet. På den annen side har private trafikkhavner utviklet seg betydelig siden vedtakelsen av gjeldende lov. Illustrerende er oljebasene som har utviklet nye funksjoner og nå driver omfattende regulær trafikkhavnevirksomhet i konkurranse med de offentlige havnene. Det må således vurderes om det er behov for nasjonale regler som gjelder på tvers av eierforhold.

Dersom loven skal beskytte offentlige investeringer i vedlikehold og etablering av transportinfrastruktur, er det naturlig å la loven omfatte trafikkhavner og fiskerihavner. Særlig trafikkhavner er knyttet til offentlige investeringer i transportinfrastruktur i form av offentlig vei- og jernbaneanlegg samt tiltak i farvannet for å trygge inn- og utseiling.

Dersom et sentralt hensyn er å ivareta en virksom konkurranse mellom havnene, bør loven rette seg mot trafikkhavner og både offentlige og private sådanne. Andre havner er mer knyttet til et spesielt lokalt eller privat behov og er således ikke en del av konkurransen mellom havnene om godsomsetning og passasjertrafikk.

Hensynet til å fremme næringslivets konkurranseevne lokalt, regionalt og nasjonalt kan også tilsi at loven bør omfatte trafikkhavner. Private havner har også slik betydning, men en effektiv bruk av samfunnets ressurser tilsier at loven bør angå havner som har offentlig betydning. Dette tilsier at den private havnen iallfall bør bety noe utover det å betjene en privat bedrift, dvs. være trafikkhavn.

Havner har betydning for den sivile og militære beredskapen. Når det gjelder den sivile beredskapen, har kommunale trafikkhavner sentrale administrative og funksjonelle oppgaver. Tilsvarende gjelder utvalgte kommunale trafikkhavner for den militære beredskapen. Marinebaser er unntatt gjeldende havne- og farvannslov.

Andre hensyn tilsier et bredere virkeområde, jf. sikkerheten ved havnearbeider, beskyttelse av natur og miljø mot skader, ikke bruke strandsonearealer m.v. unødig og hindre at virksomheten påfører folk i distriktet ulemper pga. virksomheten. Flere av disse hensyn ivaretas av andre lover, henholdsvis arbeidsmiljøloven, plan- og bygningsloven og forurensningsloven.

En sentral målsetting er videre å stimulere til effektiv sjøtransport og kombinerte transporter land og sjø. Målsettingen omfatter i utgangspunktet all havnevirksomhet. Størst betydning har målsettingen likevel for trafikkhavner som retter seg både mot sjøtransport og landtransport.

Hensynet til nordisk rettsenhet kan ha relevans. Norske skip seiler mye på danske havner og det kan være et pedagogisk poeng å ha like regler. Den danske lov om havne gjelder "for havne, der anvendes til erhvervmæssig ekspedition af gods, køretøjer, personer og landinger af fisk," jf. dens § 1. Loven gjelder således

trafikkhavner, men også fiskerihavner. Fiskerihavner er en utvidelse i forhold til den eldre trafikkhavneloven av 1976. Begrunnelsen for å inkorporere fiskerihavnene var siktemålet om å overdra fiskerihavnene til lokalsamfunnene.

### **7.2.3 Utvalgets forslag**

Utvalget legger til grunn at det sentrale formål med loven må være å stimulere til effektiv havnevirksomhet, sjøtransport og kombinerte transporter for å dekke samfunnets, fiskerienes og næringslivets behov for slike tjenester. Loven må derfor bidra til å sikre tilstrekkelige havnearealer, god tilknytning mellom trafikkhavner og sjøverts og landverts transportkorridorer, samt legge til rette for virksom konkurranse mellom havner.

Lovens målsetting bør komme til uttrykk i en generell formålsbestemmelse som en retningslinje for forvaltningen ved anvendelse av de enkelte bestemmelser.

Ut fra målsetningen med loven legger utvalget til grunn at den i hovedsak bør rette seg mot det man vanligvis betrakter som trafikkhavner. Dvs. havner som er allment tilgjengelig og som er ledd i passasjertrafikk –og/eller varestrøm av et visst omfang. Øvrige havner anses etter utvalgets oppfatning som farvannsanlegg og som kan behandles etter farvannsloven. Departementet får dermed mulighet til å bestemme hvilke havner det er nødvendig å la omfatte av havneloven. Når det gjelder havner som er opprettet for vei-, forsvars- og petroleumsformål, må disse unntas såfremt de ikke fungerer som trafikkhavner. Dette er havner som reguleres gjennom egne lovverk, men som også kan reguleres gjennom farvannslovens bestemmelser i den utstrekning det er behov for det.

En viktig bruker av trafikkhavnene er fiskeflåten. Etter utvalgets oppfatning er det derfor i mange tilfeller riktig å snakke om trafikk- og fiskerihavn, ikke bare om trafikkhavn. Trafikkhavnenes funksjon i forhold til fiskeflåten bør derfor komme fram i loven.

Utvalget mener at loven bør omfatte både private og kommunalt eide havner. De fleste bestemmelsene i loven vil likevel som en konsekvens av eierstrukturen innen havnesektoren i dag, gjelde kommunale trafikkhavner. Dette kan imidlertid endre seg over tid og utvalget forslår således at det kan delegeres myndighetsoppgaver også til private.

Utvalget foreslår at ordningen med havnedistrikt videreføres. Det vises til at det er et behov for å fordele ansvar mht. farvannsforvaltningen mellom staten og kommunen. En ansvarsdeling er også hensiktsmessig ut fra et behov for å regulere trafikken inn og ut av større havner.

## **7.3 Havnestruktur**

### **7.3.1 Innledning**

Om lovens betydning for havnestruktur framgår av mandatet: ”Utvalget skal når det gjelder reguleringen av havnene og deres virksomhet vurdere bl.a.:

- betydningen av utpekingen av nasjonale og regionale havner, herunder mulig statlig engasjement.
- fiskerihavnenes forhold.
- havnenes betydning for sjøtransport og deres plass i det transportsystem Nasjonal Transportplan legger opp til." I mandatet framgår videre at det skal vurderes "hvorvidt privateide havner bør omfattes av reguleringen, særlig på bakgrunn av behovet for en samlet regulering av all havnevirksomhet."

Som nevnt i kapittel 6 er havnene i Norge bygd opp gjennom århundrer for forsvars-, samferdsels, nærings- og private formål. Oppbygningen har vært preget av vår geografi, vårt næringsliv og vår beliggenhet i utkanten av Europa. Havnestrukturen, dvs. antall havner, deres karaktertrekk og organisasjon er en funksjon av disse forhold.

Et sentralt spørsmål er hvordan lovgivningen bør innrettes i forhold til havnestrukturen. Det synes nødvendig ut fra hensynet til sikker ferdsel og framkommelighet at alle havner omfattes av farvannsbestemmelsene, dvs. at de anses som farvannsbygg. Utvalget har foreslått at det utformes særlige havnebestemmelser og har lagt til grunn at bestemmelsene skal omfatte både private og offentlige trafikkhavner. Utvalget har lagt vekt på å fremme en målsetning om å overføre transport fra vei til sjø.

### **7.3.2 Gjeldende rett**

Antallet havner som er ledd i en varestrøm og hvor det foregår omlasting mellom flere ulike transportformer (trafikkhavner), er ikke kjent. Norsk Havneforbund har 53 medlemshavner og oppgir 7 havner utover dette. I tillegg kommer et titall private trafikkhavner. Trolig er totalantallet vesentlig høyere når også de aller minste trafikkhavner medregnes.

I praksis etableres få nye trafikkhavner bl.a. på grunn av kostnadene forbundet med utbyggingen. Nye trafikkhavner har imidlertid kommet til ved utvidelse av tilbudet i spesialhavner, dvs. oljebaser. Det foretas dessuten utvidelser av arealer m.v. i eksisterende trafikkhavner.

Farvannsbestemmelsene og reglene i plan- og bygningsloven har sentrale regler med hensyn til å etablere og utvide en trafikkhavn. Det er gjennom havne- og farvannsloven ikke en overordnet trafikkpolitisk styring med etablering og utvidelse av trafikkhavner. Loven har riktignok i § 8 tredje ledd en bestemmelse som tar sikte på en sentral kontroll med bygging av havner, men bestemmelsen er snever og ikke i bruk.

Havne- og farvannsloven gir departementet adgang til å pålegge interkommunalt samarbeid mellom havner, jf. § 12 annet ledd. Adgangen til å gi slikt pålegg er ikke benyttet. Det oppfordres derimot til interkommunalt samarbeid på frivillig basis, jf. St. melding nr. 46 (1996-97) Havner og infrastruktur for sjøtransportside 30. Per i dag er det etablert interkommunalt samarbeid mellom 37 kommuner organisert i 8 enheter.



Havne- og farvannsloven regulerer ikke situasjonen som oppstår, når en kommune vil legge ned trafikkhavnen. Reglene hindrer for så vidt ikke at kommunen avviker havnevirksomheten, og et havneområde kan i prinsippet omreguleres og selges unna for andre formål. Kommunens insentiv for å foreta slike disposisjoner er svake som følge av at midlene fra salget likevel må benyttes for "havneformål", jf. lovens § 23 fjerde ledd. Regelverket virker slik konserverende på havnestrukturen.

Et viktig karaktertrekk ved trafikkhavner er deres rolle som omlastingsterminal mellom ulike transportformer. Mht. oversjøisk transport er sjøtransport naturlig nok dominerende. Vekstpotensialet ligger i konkurranseflatene med veitransport. Havnene bør bidra til å utvikle sjøbaserte tilbud som kan konkurrere med veitransport. Det er særlig et stort potensiale mht. økt frakt av stykkgoods med skip. Veitransport har konkurransefordeler ved å tilby et mer finmasket nett av destinasjoner og ved en nærmest ubegrenset frekvens til de fleste steder i Europa. Sjøtransport er imidlertid billigere enn veitransport, jf. ECON "Havner i baktevja".

Bestemmelsene i havne- og farvannsloven gjelder i utgangspunktet alle kategorier havner. Når det gjelder bestemmelser om organisering av havner, er disse rettet mot kommunale trafikkhavner. Det samme gjelder med enkelte unntak regler om drift av havner, herunder finansiering.

I praksis betyr dette at private havner uansett kategori stort sett drives uavhengig av havnebestemmelsene i havne- og farvannsloven. Også kommunen kan i prinsippet drive havner tilnærmet uavhengig av bestemmelsene i havne- og farvannsloven. Ved å unnlate å opprette havnedistrikt og basere inntektene på vederlag, kan kommunen komme nær de rammer som gjelder for private havner. I praksis er kommunen imidlertid "fanget" av bestemmelsene i loven som pålegger kommunen oppgaver som havnemyndighet, bl.a. tilsynsplikt og forvaltning av havnekassen. De kommunale trafikkhavner er som regel bygget opp gjennom lang tid basert på havneavgifter. Disse inntektene skal inngå i havnekassen og kun benyttes for "havneformål", jf. havne- og farvannsloven § 23. Reglene om tilsynsplikt er en myndighetsoppgave som ut fra rettssikkerhetsbetraktninger bør ligge til kommunen, jf. § 16 annet ledd første punktum.

Bestemmelsene om drift er ikke differensiert etter havnens betydning i samferdselssystemet eller om det gjør seg gjeldende nasjonale interesser for øvrig. Kommunen har stor frihet til å bestemme omfanget av sitt forvaltningsansvar. For det første er det kommunestyret som avgjør havnedistriktets størrelse. Dette gjelder i praksis også sjøområdene, selv om loven angir at det er departementet. Havne- og farvannsloven bygger på et prinsipp om fri bruk av havnene i kommunen, jf. § 10 første ledd. Loven har imidlertid ingen påbud om servicetilbud som skal være i havnen. Det er opp til kommunen å sørge for private operatører eller om den vil påta seg oppgaver selv. I mindre havner kan det være vanskelig å skaffe private operatører. I større havner kan kommunen derimot overlate mye av driften til private. Ansvaret som ligger i den kommunale tilsynsplikten vil imidlertid avhenge av antall havner i kommunen.

Loven bygger på prinsippet om at havnevirksomhet kan organiseres i den form eieren ønsker. Grovt anslått er større kommunale trafikkhavner organisert som kommunale

bedrifter og mindre som kommunale utvalg. Kommunale bedrifter omorganiseres etter hvert til kommunale foretak. Blant interkommunale havnesamarbeid med felles styringsorgan er tre organisert som interkommunale selskap. Private trafikkhavner er til sammenligning stort sett organisert i aksjeselskaps form. Havne- og farvannsloven setter ikke forbud mot bruk av aksjeselskap hvor kommunen er eiere eller deleier. I praksis har det imidlertid vist seg vanskelig å tilpasse aksjeselskapsformen til de oppgaver offentlige havner har. En kjenner ikke til om aksjeselskapsformen er benyttet.

Mens loven ikke har regler om organisering av private havner, er det flere regler om organisering av kommunale havner, jf. § 12. Kommuner påtvinges ikke en bestemt organisasjonsform, men det gis bestemmelser om oppnevning og sammensetning av havnestyre for å sikre at berørte interesser er representert og for å utløse nærmere rettsvirkninger av betydning for havnestyrets fullmakter vis a vis kommunestyret.

Reglene i § 12 bygger på kriterier om havnens betydning i samferdselsnettet, dens betydning for Forsvaret og den sivile beredskapen. Dersom havnen har vesentlig betydning utover egen kommune, kan departementet fastsette at det skal opprettes havnestyre og gi særskilte bestemmelser om styrets oppnevning og sammensetning. I praksis sikres regionale interesser ved at kommunen pålegges å oppnevne fylkeskommunale representanter i styret. Nasjonale interesser sikres ved pålegg om oppnevning av statlig representant. Tilsvarende gjelder Forsvarets interesser. Brukerinteresser sikres gjennom pålegg om oppnevning av brukerrepresentant. I forskriftene som er fastsatt i medhold av § 12 første ledd er det overlatt til kommunen å bestemme antall kommunale representanter. De statlige representanter er uten stemmerett. Tabell 6.6 viser at bestemmelsen har betydning for i underkant av 20 kommuner.

”§ 12 – havner” er ikke nødvendigvis sammenfallende med havner utpekt av Regjering som regionale eller nasjonale havner og heller ikke interkommunale havner. Dersom havnen er under et interkommunal havnestyre, utløses nærmere rettsvirkninger av betydning for havnestyrets fullmakter vis a vis kommunestyret.

Loven gir gjennom bestemmelsene i §§ 17 og 18 departementsoppnevnte- og interkommunale havnestyre en utvidet selvstendighet. I forhold til de alminnelige regler som gjelder for kommunale virksomheter, gjelder det således større frihet mht. økonomiske disposisjoner og myndighetsoppgaver etter loven. Bestemmelsene reiser en rekke avgrensningsspørsmål i forhold til kommuneloven. Se Ingunn Elise Myklebust: ”Tilhøvet mellom kommunelova og hamnelova”, Det juridiske fakultets skriftserie nr. 79, Bergen 1999.

### **7.3.3 Problemstillinger**

Som nevnt er det et potensiale for å utvikle havnetilbudet slik at godstransport kan overføres fra vei til sjø. ECON har med utgangspunkt i økonomisk teori for nettverk analysert havnenes muligheter til å styrke konkurransevnen til intermodale sjøbaserte transportløsninger; jf. Forskningsrapport 74/01 ”Havner i baktevja”. I resyméet heter det: ”Rapporten redegjør for hvordan organiseringen av norske trafikkhavner påvirker konkurransevnen til intermodale transportløsninger. Vi viser at dagens reguleringer gir havnene

lite strategisk handlingsrom. En deregulering og overføring av eierskapet til brukerne av havnen vil imidlertid kunne gi havnene de nødvendige virkemidler for restrukturering og konsolidering av godsstrømmene og dermed et bedre transporttilbud for brukerne.”

ECON viser til at havnene har svært begrensede virkemidler for å stimulere til økt intermodal sjøbasert transport. Det trekkes fram tre problemer: 1. Finansieringsproblemet, 2. Fragmenteringsproblemet og 3. Restruktureringsproblemet. Analysen er basert på økonomisk teori for nettverk og må for våre formål sammenholdes med andre hensyn, jf. nedenfor om ivaretagelse av viktige samfunnsinteresser.

#### *7.3.3.1 Finansieringsproblemet*

De faste kostnadene knyttet til å etablere og drive infrastruktur i norske havner er ca 90 %. Med ledig kapasitet er det derfor små ekstrakostnader knyttet til ett ekstra anløp eller å håndtere en ekstra container. Konsekvensen, i følge ECON, er at godsgrunnet spres på mange havner, med lav frekvens og et begrenset tilbud av destinasjoner som en følge. Det vises til at en av årsakene er at havnevesenet tar all risikoen for at investeringer i havnen kaster av seg. Videre framholdes det at rederiene uten særlige merkostnader kan endre anløpsmønster ut fra avgiftsnivået i konkurrerende havner, og således isolert sett har små insentiver til å samle seg rundt få utvalgte havner. I tillegg er det slik at de ekstra havnekostnadene for rederiene ved å ta markedsandeler fra biltransport, er langt høyere enn de reelle ekstrakostnadene i havnen, forutsatt at det er ledig kapasitet.

Riktignok setter havne- og farvannsloven og de sentrale avgiftsforskrifter klare føringer om at havneavgifter skal variere med anløp og godsvolum. Konsekvensen av finansieringsmodellen kan derfor synes å være at det er lite som knytter rederiene til en bestemt havn, og at de kan velge den som til enhver tid er billigst. De kostnader som knytter seg til betalinger til havnevesenet, utgjør likevel bare en brøkdel av de totale kostnader med å frakte varen over havn. Størstedelen av kostnadene knytter seg til private operatører (ref. Norsk Havneforbund som mener at avgiftene kun utgjør ca 20 % av kostnadene). Avgiftsreglene gir videre den kommunale havnen adgang til å gi kostnadmessig begrunnede rabatter og innføre faste betalinger. Det er videre mulig å leie bort arealer til private operatører som kan belaste brukerne de reelle kostnadene med å bruke arealet. Dette gjøres også i en viss utstrekning i mange havner. Bildet er således kanskje mer nyansert enn det ECON tegner. Også i private havner kan det være vanskelig å overføre risiko for at investeringen i havnen kaster av seg til rederiene. Havneeier eller den som driver havnen er i hvert fall avhengig av å inngå langsiktige avtaler på forretningsmessig grunnlag med rederiene.

#### *7.3.3.2 Fragmenteringsproblemet*

ECON viser til at mengden av små aktører og eksistensen av lukkede nett er synonymt med en fragmentert struktur. Konsekvensen er i følge ECON at vareeierne tilbys en lavere frekvens og et mindre antall destinasjoner enn om nettverkene var integrerte. Forholdet som ECON peker på her, kan hevdes å være et faktisk og ikke et rettslig forhold. Det er opp til de private aktørene innen sjøtransport å åpne sine nettverk. Organisatoriske forhold påvirker ikke nødvendigvis disse aktørene. De private trafikkhavnene representert ved bl.a. Norseabasene har utviklet et base-til-base nettverk hvor bl.a. skipsagenter og ulike speditørfirmaer inngår i det samlede tilbudet i basene. Det er ikke kjent om dette så langt har medført et åpnere nett.

### *7.3.3.3 Restruktureringsproblemet*

Endelig framholder ECON at eksistensen av mange havner som helt eller delvis dekker det samme markedsområdet, for eksempel Østlandet, i seg selv bidrar til en oppsplitting av godsstrømmene og lav frekvens. Det framholdes at restrukturering er vanskelig under dagens rammevilkår.

Det er ikke ubetinget riktig at restrukturering er vanskelig under dagens rammevilkår. Det foregår nemlig en frivillig restrukturering i havnesektoren gjennom etablering av interkommunale samarbeid. Denne utviklingen har skutt fart, og fra årsskiftet er 8 interkommunale havnesamarbeid som omfatter 37 kommuner, organisert med felles styringsorgan. Flere samarbeid er på utviklingsstadiet, for eksempel Nordmøre og Trondheimsfjorden.

I Østlandsregionen synes det vanskelig å restrukturere trafikkhavnestrukturen. Området har de største og viktigste offentlige stykkgodshavnene. ECONs påstand om at restrukturering er vanskelig under dagens rammevilkår, kan således være dekkende. På den annen side har loven virkemidler for å tvinge gjennom restrukturering. Etter havne- og farvannsloven kan det gis pålegg om interkommunalt samarbeid, jf. § 12 annet ledd annet punktum. Selv om et samarbeid formodentlig har de beste forutsetninger om det skjer på frivillig grunnlag og vil oppfattes som inngripende i forhold til de aktuelle kommuner, handler det om å utøve politikk. En kartlegging av nasjonale interesser og en mellom ulike samferdselsmyndigheter omforenet handlingsplan, er en forutsetning for å handle. Det vises i denne sammenheng til NOU 1999:24 Havnestrukturen i Oslofjord-regionen.

I tillegg til og som et supplement til interkommunalt samarbeid utvikles samarbeid mellom private og offentlige trafikkhavner, for eksempel i Stavangerregionen og i Hammerfest. Et problem i denne forbindelse er at private ikke kan være deltaker i interkommunale selskap eller interkommunale foretak. Samarbeidet må således skje på avtalebasis. Et integrert samarbeid mellom kommunale havner og private havner krever således at kommunen organiserer sin havnevirksomhet i privatrettslige sammenslutningsformer, for eksempel aksjeselskap. Loven er lite tilpasset en slik organisasjonsform. Se nedenfor kapittel 7.4.3.1.1

### *7.3.3.4 Ivaretagelse av viktige samfunnsinteresser*

Det er i kapittel 6 og ovenfor i kapittel 7.1.6 redegjort for ulike samfunnsinteresser som knytter seg til havnevirksomhet. Spørsmålet er hvordan disse viktige samfunnsinteresser kan ivaretas. I utgangspunktet er lovregulering bare et av flere ulike virkemidler, og et blant flere normative. Alternativt kan viktige samfunnsinteresser for eksempel ivaretas gjennom avtaler. Det er videre grunn til å undersøke om virkemidler av annen art kan være aktuelle, eventuelt i kombinasjon med andre virkemidler. Slike virkemidler er av faktisk, politisk, organisatorisk, pedagogisk, eller økonomisk art.

Avtale kan være et alternativ til lovhjælp for å oppnå at statlige interesser ivaretas. Dette benyttes også i noen sammenhenger. For å ivareta den sivile beredskapen har SFT og kommuner inngått avtaler om leie av lagerlokaler for lenser og lignende. Annet eksempel er avtaler mellom Kystverket og kommuner om vedlikehold av innretninger utenfor havnedistrikt. Mht. forvaltning av fiskerihavner har Kystverket inngått avtaler med mer enn 50 kommuner.

Avtaler er ikke inngripende i det kommunale selvstyret og gir grunnlag for omforente veltilpassede løsninger. En svakhet er at avtalen kan sies opp og således ikke gir samme forutberegnlighet som et pålegg med hjemmel i lov. Avtaler er heller ikke egnet til å tydeliggjøre statlige interesser på samme måte som lovgrunnlag. Også administrativt er avtaler lite hensiktsmessig, spesielt når antall avtaleparter er et par hundre kystkommuner. Mye taler derfor for at avtaler bør være et supplement og ikke et primærvirkemiddel for å ivareta viktige samfunnsinteresser.

Klassifiseringen av havner i regional og nasjonale havner skal være et politisk signal til nasjonale-, fylkeskommunale- og kommunale planleggere om viktigheten av bestemte havner, jf. St. melding nr. 46 (1996-97) Havner og infrastruktur for sjøtransport side 26. Klassifiseringen er ikke som på veisiden ledsaget av organisatoriske, økonomiske og normative virkemidler. Klassifiseringen er for eksempel ikke harmonisert med ”§ 12 -havner” og havnene skiller seg ikke organisatorisk fra andre havner med vesentlig betydning utover kommunen. Begrepene er riktignok anvendt i St. melding nr. 46 (1999-2000) Nasjonal transportplan 2002-2011 (NTP), men der er det lite konkrete lovnader om havneutbygging og veitilknytning til disse havnene. Illustrerende er her uttalelsene i Innst. S. nr. 119 (2000-2001) side 25: ”Flertallet mener det er et viktig mål at transportarbeid overføres fra veg til sjø og bane. Dette må i første rekke skje gjennom bedre tilrettelegging for transport på sjø og bane. Knutepunkter og omlastingsterminaler både mellom bil og båt, bil og bane og båt og bane er viktig. Det er behov for økt satsing på havner og farleder, og profilutvidelser i tunneler vil kunne bidra til at mer gods kan overføres fra veg til bane.”

Heller ikke i havnedebatten i Oslo (Oslo er nasjonalhavn) har klassifiseringen nevneverdig effekt. Riktignok følger Regjeringen utviklingen, men det er kommunen som framstår som pådriver. En konklusjon kan være at politiske virkemidler brukes mest virkningsfullt i kombinasjon med andre virkemidler. Uten slik kobling kan virkemidlet bli betraktet som ren politisk meningsytring og få lite realvirkning.

I loven kan det således være hensiktsmessig å anvende de politiske begrepene, for eksempel gjennom en konsesjonsordning, for å medvirke til at disse får realvirkning. Rettsliggjøring av begrepene kan videre bidra til å tydeliggjøre viktige samfunnsinteresser og tydeliggjøre statlige interesser i planlegging etter plan- og bygningsloven, herunder transportplanlegging. Det kan vurderes om kriteriene for slik samfunnsviktighet bør nedfelles i loven og om kriteriene bør overlates til et skjønn eller følge av loven. Generelt bør det kunne knyttes rettsvirkninger til lovregler. I denne forbindelse bør det tas hensyn til det kommunale selvstyre slik at inngrep lovveien kun skjer når viktige statlige interesser må ivaretas. Det synes således vanskelig å knytte rettsvirkninger til begrepet ”regionalhavn”. Regionale interesser må ivaretas gjennom andre virkemidler, for eksempel planlegging på ulike nivå. Det er imidlertid mulig å ivareta regionale interesser gjennom ivaretagelse av statlige interesser. Se kapittel 7.4.3.4 om representasjon i styret for havnen. Når det gjelder begrepet ”nasjonalhavn” kan det derimot benyttes i loven for å ivareta viktige statlige interesser. Det bør imidlertid også her forutsettes at det kan knyttes rettsvirkninger til begrepet. Se kapittel 7.4.2.3 og 7.4.3.4.

Kriteriene for å utpeke nasjonalhavner kan overlates til et skjønn eller følge direkte av loven. Av betydning for spørsmålet er karakteren av de forhold som vektlegges. I St. melding nr. 46 (1996-97) Havner og infrastruktur for sjøtransport ble det lagt vekt på forhold som størrelse, influensområde og kommunikasjonsforhold, rolle som knutepunkt i det generelle samferdselsmønsteret, utviklingsmuligheter, finansiell styrke og geografisk spredning. Ut fra lovens saklige formål synes det i tillegg hensiktsmessig å legge vekt på havnens godsomsetning og passasjertrafikk. Dette er også i samsvar med TEN retningslinjene. På den ene siden er det mulig å peke ut konkrete havner og la disse få nasjonalhavnstatus direkte i loven. På den annen side er havnestrukturen i en viss grad dynamisk, for eksempel vil godsstrømmene variere. Det kan også være ønskelig å stimulere bestemte havner ut fra transportpolitiske vurderinger, for eksempel i forbindelse med statlige veibevilgninger. Disse forhold tilsier at det bør være adgang til å vurdere havnestrukturen løpende.

Spesialhavner og privathavner kan følge det som her er sagt dersom havnene er kombinerte, dvs. at de også har funksjon som trafikkhavn. For øvrig er det et spørsmål om slike farvannsanlegg bør graderes ut fra samfunnsviktighet. For fiskerihavner er det tidligere foreslått en gradering i A-, B-, C-, D- havner ut fra den betydning havnene har for fiskerinæringen uttrykt ved fartøyer, mottak, produksjon, videretransport/utskiping, fiskeriservice, samt generell samferdselsstandard, jf. NOU 1990:29 Norsk fiskerihavneplan, side 30. Spørsmålet må vurderes i forhold til farvannsbestemmelsene.

Gjeldende lov har regler om organisering av statlig virksomhet. Rettslig sett er det unødvendig å regulere i lov det som følger av Regjeringens kompetanse til å organisere sin virksomhet. En regulering av organisatoriske forhold kan imidlertid ha en pedagogisk effekt. Den som bruker loven, kan ha nytte av å bli informert om hvordan sektormyndigheten er organisert.

I forhold til kommunen er det nødvendig å angi den særskilt som sentralt rettighets- og pliktsubjekt, iallfall dersom kommunen skal være lokalt myndighetsorgan iht. loven. Gjeldende lov går et steg videre og har regler om organisering av kommunal virksomhet. Reglene kan anses som overflødig på samme måte som regler om organisering av statlig virksomhet. I tillegg kan reglene oppfattes som unødvendig inngrep i det kommunale selvstyret. Reglene kan dessuten oppfattes som lite heldige rettspedagogisk vurdert. Det blir mange subjekt og derav uoversiktlig for lovanvender. På den annen side kan overordnet styring av kompetansefordelingen ivareta viktige samfunnsinteresser. Det kan for eksempel hevdes at slike regler kan bidra til å opprettholde havnevesenet som etat og at eksistensen av en lokal havneetat er en slik viktig interesse. Havneetaten har bl.a. en viktig oppgave i forhold til å sikre en forsvarlig havneøkonomi.

En utredning om havnenes inntektssystem er en omfattende oppgave. I forhold til mandatet må det også legges til grunn at dette ligger på siden av oppgaven. En videreføring av havnene som selvfinansierende virksomheter legges således til grunn. Inntektssystemet slik det er innrettet, er en form for økonomisk virkemiddel som krever regulering i loven.

#### 7.3.3.4.1 Nærmere om ivaretagelse av viktige samfunnsinteresser

Både luftfartsloven, veiloven og jernbaneloven har bestemmelser for å ivareta viktige samfunnsinteresser. Etter luftfartsloven kapittel 7 er det for eksempel etablert en konsesjonsordning for etablering, drift og innehav av landingsplass. Et alternativ til konsesjonsordning er bestemmelser som definerer de samfunnsmessig viktige interessene, se for eksempel veiloven om riks-, stam-, fylkes-, kommune- og privatvei.

Etter en snever definisjon er en konsesjon en tillatelse fra offentlig myndighet til å drive en virksomhet eller til å erverve visse type eiendeler. I vid forstand handler det om myndighetenes adgang til å kontrollere utøvelsen av privat virksomhet ved å kreve tillatelse, stille vilkår, fastsette eierskapsbegrensninger og gjennomføre andre kontrolltiltak.

En vanlig begrunnelse for å etablere et konsesjonsregelverk er at det foreligger nasjonale interesser som begrunner en statlig kontroll. Se ovenfor under kapittel 7.1.6.

De hensyn som begrunner luftfartslovens regler om konsesjonsplikt for å anlegge, drive og inneha en landingsplass, jf. kapittel 7, virker umiddelbart mulig å overføre på havnesektoren. Dette gjelder hensyn som vist til i Bahr-kommisjonens innstilling III fra 1947 side 277, jf. Ot. prp. nr. 52 (1959-60) side 28:

- havnene bør ikke ligge for tett
- havnene bør ikke i utrensmål beslaglegge strandsonen
- militære og utenrikspolitiske hensyn
- det bør ikke anlegges landingsplass der det vil være til spesiell ulempe for folk i distriktet ved larm eller på annen måte.

Det første spørsmålet er således om det bør utformes regler om tillatelse til å anlegge en havn og som går utover de gjeldende reglers rekkevidde. Etter havne- og farvannsloven § 8 tredje ledd kan regjeringen ”bestemme at bygging av kaianlegg, andre anlegg eller konstruksjoner i havnen som er av vesentlig betydning for den sjøverts ferdsel eller innseilingsforholdene, krever tillatelse av departementet etter uttalelse fra Fylkeskommunen.” Slik bestemmelsen er utformet skal den sikre at staten ikke påføres utgifter i farleden. Bestemmelsen er ikke i bruk. Forskrift gitt i medhold av § 8 tredje ledd ble opphevet i 1994. Anlegg av havn krever imidlertid tillatelse etter lovens § 6 tredje ledd eventuelt § 18 annet ledd. Disse reglene foreslår utvalget videreført utfra behovet for å ivareta hensynet til framkommelighet og sikkerhet på sjøen. Ingen av de nevnte bestemmelser åpner for transportpolitiske vurderinger på mer generelt grunnlag, for eksempel en vurdering av om det er en hensiktsmessig løsning å etablere kaianlegget i nasjonal transportsammenheng. Bestemmelsen kan heller ikke anvendes overfor eier av et eksisterende kaianlegg som vil etablere trafikkhavn, for eksempel overfor eier av oljebase som vil legge om til trafikkhavnevirksomhet. Sml den danske lov om havne § 2, jf. § 1 hvor det i realiteten er etablert en konsesjonsordning for trafikkhavner: ”Anlæg af ny havn eller udvidelse af en bestående havn kræver tilladelse af trafikministeren i medfør af denne lov.”

Regler i andre lover ivaretar noen av de samfunnsinteresser som berøres når det skal anlegges en havn. Planlegging av havneutbygginger skjer etter reglene i plan- og bygningsloven, jf. havne- og farvannsloven § 27. Tilsvarende gjelder, med unntak for

enkelte særregler, veisektoren, jernbanesektoren og luftfartssektoren. Plansystemet er derfor av særlig betydning. Plan- og bygningsloven bygger på samordning av ulike interesser, jf. § 2. En tydeliggjøring av interessens viktighet kan således være avgjørende for å få gjennomslagskraft i planprosessen og for å realisere en havneutbygging. For å anlegge havn kreves byggetillatelse etter plan- og bygningslovens § 93. Etter § 23 vil det videre måtte utarbeides reguleringsplan for større bygge- og anleggsarbeider, herunder anlegg av havn. Rikspolitiske bestemmelser, fylkesplan og arealdelen av kommuneplanen skal være retningsgivende for utarbeiding av reguleringsplaner. Etter Plan- og bygningsloven § 20-5 annet og fjerde ledd skal berørte statlige etater ha utkast til kommuneplan til høring. Statlige etater kan komme med innsigelser til kommuneplanen og departementet kan dessuten, uten hensyn til om det er fremmet innsigelse, foreta endringer i planen utfra nasjonale interesser, jf. § 20-5 syvende ledd. På havnesektoren har ikke staten rett til å drive forhåndsplanlegging slik det kan gjøres på veisektoren, jf. § 9-4. Staten kan imidlertid gi rikspolitiske retningslinjer, jf. § 17-1. Ved Kgl. resolusjon av 20. august 1993, i medhold av plan- og bygningsloven av 14. juli 1985 § 17-1 første ledd, er det gitt Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging. Retningslinjene omfatter havnesektoren, jf. Rundskriv T-5/93. Staten kan videre fastsette statlig reguleringsplan etter § 18. Statlig reguleringsplan har ikke vært anvendt på havnesektoren. Videre er reglene om konsekvensutredning i plan- og bygningsloven av betydning for om en havn kan anlegges Etter forskrift av 21. mai 1999 nr. 502 om konsekvensutredninger etter plan- og bygningslovens kapittel VII-a, vedlegg I pkt.2.6 og vedlegg II. pkt.2.6, kan etablering, utbygging og oppgradering av havner medføre plikt til konsekvensutredning. I følge vedlegg II. pkt 2.6 skal utbygging og oppgradering av havner og havneanlegg med investeringskostnader på mer enn 50 mill. kr og som medfører utarbeidelse av plan etter plan- og bygningsloven, vurderes i forhold til kriteriene for konsekvensutredning, jf. forskriften § 4. Etter vedlegg I pkt. 2.6 skal alltid tiltak som gjelder trafikkhavner og havneinstallasjoner, inklusiv offshore installasjoner, og havner og installasjoner for trafikk på innenlands vannveier, der betjening av skip på over 1350 tonn kan seile og anløpe, konsekvensutredes. Kystdirektoratet er ansvarlig myndighet etter nevnte regler og avgjør om utredningsplikten er oppfylt. Plansystemet er for så vidt egnet for å samordne ulike interesser og må veie tungt i en avgjørelse av om det skal gis tillatelse ut fra et sektorlovverk. Spørsmålet er om det er behov for å treffe en egen avgjørelse eller om utgangen av planprosessen skal være avgjørende. På den ene side kan det hevdes at planprosessen ivaretar sektorinteresser og prosessen dermed framstår som tilstrekkelig. På den annen side kan det hevdes at ivaretagelse av sektorinteresser i planprosessen krever en etat og et regelverk som gir etaten myndighet til å treffe viktige avgjørelser innen sitt område. Det kan derfor hevdes at planprosessen best legger grunnlag for en god sektoravgjørelse, men at avgjørelsen også må bygge på en overordnet sektoravgjørelse, i hvert fall dersom sektoren har egne interesser av nasjonal betydning.

Det neste spørsmålet er om det bør etableres en ordning hvor det kreves tillatelse for å drive en havn. Loven legger til grunn at de kommunale havner forvaltes av kommunen, jf. § 16 første ledd. Forutsetningsvis skal kommunen også stå for driften. Det kan likevel vanskelig utledes et generelt forbud mot å overdra driften til private. I hvert fall må en delvis overføring av driftsansvaret, som for øvrig er vanlig, måtte anerkjennes som lovlig. Spørsmålet om hele driftsansvaret kan overføres er mer



uklart, med unntak for myndighetsutøving som etter alminnelige delegasjonsprinsipper ikke kan overføres fra kommunen til private. Det er vanlig å anse kommunal havnevirksomhet som en del av det offentlige serviceapparat. Dvs. at anløpet av havnen ikke etablerer en rett- og pliktsituasjon mellom havn og fartøy, men bare en ubeskyttet forventning om å få utført serviceytelser. Det er mulig at forholdet endrer karakter dersom hele driftsansvaret overlates private og at det derfor er nødvendig å fastsette et krav om en ansvarlig juridisk person utad. Det kan for eksempel oppstå spørsmål om erstatning for tingskade p.g.a. forsømt vedlikehold av innretninger. Også offentlige myndigheter vil ha behov for å kunne adressere ulike krav overfor den som driver havnen.

For det tredje må det vurderes om en konsesjonsordning knyttet til retten til å inneha en havn bør etableres. Etter havne- og farvannsloven kan i utgangspunktet hvem som helst eie en havn; private som offentlige, norske statsborgere som utlendinger. Ervervsloven, jf. lov av 23. desember 1994 nr. 79, etablerer meldeplikt mht. erverv av norske foretak. Reglene gjelder både utlendinger og norske statsborgere. Meldeplikten inntreffer når ervervet gjelder foretak som har 50 ansatte eller en omsetning siste år på over 50 millioner kroner. Med mindre "allmenne hensyn" taler imot skal ervervet godkjennes, jf. lovens § 16.

#### **7.3.4 Fiskerihavnenes forhold**

I mandatet framgår: "Utvalget skal når det gjelder reguleringen av havnene og deres virksomhet vurdere bl.a.:--- fiskerihavnenes forhold."

##### *7.3.4.1 Innledning*

I kapittel 6.2.4.2.1 er gitt en kort karakteristikk av fiskerihavner, se også kapittel 6.2.3.1.2. En fiskerihavn kan betegnes som en spesialhavn, men er i mange tilfeller en integrert del av en trafikkhavn som dermed betraktes som kombinert havn.

Medlemmet Oddmund Bye har ved brev av 11. desember 2001 og 14. januar 2002 gitt en karakteristikk av havner langs kysten utfra et fiskeriperspektiv, se vedlegg 1 og 2.

Utbygging av fiskerihavner har hatt som formål å legge til rette for rasjonell utnyttelse og verdiskapning basert på fiskeressursene i våre kyst- og havområder. Antallet og den geografiske tettheten av fiskerihavnene har vært tilpasset fiskerienes behov for rasjonelt driftsmønster og erfaringer om fangstbare mengder fisk i de forskjellige havområder langs kysten og i de indre skjermede kystområder. I løpet av de siste 40-50 årene har vi hatt endring i flåtestrukturen. Dette som følge av de generelle endringer og kostnadsutvikling i det norske samfunn. Det har blitt stillet krav til stadig økt lønnsomhet for den enkelte driftsenhet. Antallet fiskefartøyer/driftsenheter er redusert, likeså har det i løpet av ovenfor nevnte tidsperiode vært en betydelig overgang til havgående fiskefartøyer. Havgående fiskefartøyer, med stor aksjonsradius, har ikke samme behov for spredt havnestruktur som kystflåten, spesielt den mindre kystflåten, selv om det selvfølgelig er en driftsmessig og økonomisk fordel også for den havgående fiskeflåte med kortest mulig distanse fra fiskefelt til havn med fiskemottak.

##### *7.3.4.2 Noen særlige spørsmål knyttet til fiskerihavner*

I Ot. prp. nr. 3 (1983-84) side 80 heter det at "Fiskerihavner hvor staten har stått for utbygging, bør etter hvert integreres i den kommunale forvaltning." Det har i tiden etter dette, så vidt utvalget kjenner til, ikke skjedd overdragelser av fiskerihavner til kommuner.

Det er imidlertid inngått avtaler mellom Kystverket og mange kommuner om vedlikehold og drift. I disse tilfellene kan kommunen kreve avgifter for benyttelse av fiskerihavnen. Vedlikehold og drift av fiskerihavner skal for øvrig ivaretas av Kystverket. Virksomheten finansieres over statsbudsjettet. Fiskerihavner er en naturlig del av det lokale næringsliv og det synes hensiktsmessig at kommunen tar ansvar for å opprettholde et tilbud til fiskeflåten som for øvrig trafikk. Det kan derfor hevdes at statlige fiskerihavner burde overføres en bloc til kommunen. I forhold til de statlige fiskerihavnene gjør det seg gjeldende særlige rettsforhold som må ivaretas, typisk grunneiererklæringer. Slike særlige forhold taler mot en generell overføring av statlige fiskerihavner. I dag inngår, som nevnt, Kystverket avtaler med kommuner om vedlikehold og drift av fiskerihavner. En slik praksis synes fornuftig.

Loven angir i dag at kommunen kan pålegges å overta ansvaret for driften og vedlikeholdet, som følger av bruken, når den tar i bruk fiskerihavnen. Et slikt vedtak kan virke inngripende og det kan hevdes at bestemmelsen i hvert fall må begrenses til de tilfeller kommunens bruk har et visst omfang. Mer tilfeldig bruk kan iallfall ikke begrunne slike pålegg. Det synes hensiktsmessig at spørsmålet om overdragelse av fiskerihavner til kommunene avklares direkte mellom partene i hvert enkelt tilfelle.

Bruken av fiskerihavnene fluktuerte med naturgitte forhold. I tillegg har det også som nevnt, skjedd strukturendringer i fiskeflåten de siste tiårene. En vanlig problemstilling er derfor om havnen kan benyttes for andre formål. Det synes vanskelig å kunne akseptere at fiskerihavnen benyttes i strid med bevilgingsforutsetninger når den er i bruk for fiskeriformål. Benyttelse for andre formål kan derimot være fornuftig bruk av statens eiendom utenom sesongene. Aktuell bruk er ofte gjestehavn, småbåthavn. Slik alternativ bruk kan være aktuell på mer permanent basis når behovet i fiskerisammenheng ser ut til å være redusert over tid. Havne- og farvannsloven gir departementet fullmakt til å fastsette "forskrifter eller treffe enkeltvedtak om.... at fiskefartøyer har fortrinnsrett til kaianlegg og havneinnretninger som er bygget eller anskaffet for fiskeriformål." Jf § 11 nr. 8. Det er ikke truffet vedtak etter bestemmelsen.

Når staten har bevilget midler for et bestemt formål, bør loven bidra til at formålet oppnås. Ut fra hensiktsmessig ressursutnyttelse bør det utvises fleksibilitet slik at departementet bør kunne fastsette at havnen kan tas i bruk for andre formål. I mange tilfeller kan dette bidra til nødvendig vedlikehold av havnene.

Medlemmet Oddmund Bye har i brev til utvalget datert 4. desember 2001 tatt opp spørsmålet om sikkerhet i havn. I brevet heter det, jf. utdrag: "Norges Fiskarlag har tatt opp spørsmålet om sikkerhet i havn gjentatte ganger. Med bakgrunn i registrerte ulykker, både ulykker med døden til følge og andre mer eller mindre invalidiserende ulykker, har Fiskernes organisasjoner krevd at eierne av offentlig tilgjengelige kaianlegg skal pålegges ansvaret for sikker adgang fra fartøy til kai, likeså fra kai til fartøy.

Ifølge Arbeidstilsynet omfatter Arbeidstilsynets tilsyn i dag bare kaianlegg for sysselsatte i land. Dette betyr at av landets ca 9000 registrerte kaier, omfatter Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet ca 2300 kaier, resterende del av kaianleggene faller utenom enhver form for offentlig tilsyn. Arbeidstilsynet uttaler bl.a. også at kaistandarden er svært mangelfull, både i mange fiskevær og i andre havner hvor Arbeidstilsynet ikke lenger har tilsynsplikt.

Norges Fiskarlag har fremsatt krav om at det vedtas hjemmelsgrunnlag som gir Arbeidstilsynet kompetanse til å føre tilsyn med samtlige offentlig tilgjengelige kaianlegg. I sin innstilling må Havnelovutvalget foreslå at eiere av kaianlegg pålegges ansvaret for sikker ferdsel til og fra fartøy over offentlig tilgjengelig kai. Likeså må Havnelovutvalget foreslå lov hjemmel som gir Arbeidstilsynet kompetanse til å føre tilsyn med slike kaianlegg.”

Som påpekt av Norges Fiskarlag er ulykker i fiskerihavner et stort problem. Enkle tiltak kan imidlertid bidra til å hindre mange ulykker, for eksempel belysning, flytebrygger og sikre landganger. En havneeier har plikt til å holde havnen i forsvarlig stand. Innenfor havnedistrikt må kommunen føre tilsyn med at kaianlegg, andre anlegg og havneinnretninger, samt at arealer er i forsvarlig stand. Se gjeldende lovs § 16 annet ledd. For å hindre virksomhet ved uforsvarlige kaianlegg bør offentlig myndighet kunne meddele påbud om forsvarlig istandsettelse eller fjerning av kaianlegg og andre anlegg og havneinnretninger. Ansvaret må også ses i sammenheng med skipsførers ansvar for fortøyning av eget fartøy. Særlig for mindre fiskefartøy, i områder med stor forskjell mellom flo og fjære, er likevel et slikt ansvar av praktiske grunner vanskelig å oppfylle.

### **7.3.5 Utvalgets forslag**

Alle havner må behandles som farvannsanlegg etter farvannsbestemmelsene. Område for de særlige havnebestemmelsene bør derimot hovedsakelig omfatte trafikkhavner. De øvrige kategorier kan falle inn under havnebestemmelsene i den utstrekning de har en kombinasjon hvor trafikkhavnfunksjoner inngår, samt i forhold til generelle regler i havneloven. Slike generelle regler kan gjelde forhold som angår sikkerhet og miljø.

Utvalget ser et behov for å tydeliggjøre nasjonale interesser, ikke minst for å legge til rette for at intensjonene i Nasjonal transportplan og reglene i plan- og bygningsloven blir ivarettatt på best mulig måte. Utvalget legger til grunn at regjeringen har utpekt nasjonalhavner og foreslår bl.a. egne bestemmelser for organisering og styring av slike havner. Utvalget mener videre at staten må ha overordnet styring med havnestrukturen og foreslår en konsesjonsordning som sikrer nødvendig kontroll med bl.a. etablering, flytting og avvikling av trafikkhavner.

Når det gjelder fiskerihavnenes forhold, foreslår utvalget at det i loven tydeliggjøres at disse er forbeholdt merkepliktige fiskefartøy.

## **7.4 Havnevirksomhet**

### **7.4.1 Innledning**

I mandatet framgår følgende som utvalget skal vurdere i forbindelse med havnevirksomhet:

”- organisasjons-, eier- og styringsform og hvilke typer av virksomhet som naturlig bør inngå i havnevirksomhet.”

Som nevnt i kapittel 6 er det karakteristisk for trafikkhavner at de er åpne for alle, dvs. ikke utelukkende betjener private eller særlige formål. Det er ikke lovfestet en

mottaksplikt for trafikkhavnene, men en rett til å anløpe en trafikkhavn er forutsatt i lovens § 10 første ledd.

Et annet karakteristika er havnenes funksjon som ledd i en varestrøm. Trafikkhavner skal ivareta intermodale transporter, dvs. sørge for en effektiv vareflyt mellom ulike transportformer. Intermodal godstransport, dvs. en varestrøm med flere og ulike transportformer, brukes i en dør-til-dør transportkjede. I en dør-til-dør varestrøm må godset raskt, rimelig og på en kvalitativ god måte kunne overføres direkte mellom ulike transportmidler i en terminal. Havnens konkurransevne avhenger i slike transporter bl.a. av god tilknytning til vei, jernbane, sjø og lufthavner, samt gode koordineringsfunksjoner.

Trafikkhavnene kan videre ha viktige oppgaver i den sivile og militære beredskapen. De fleste trafikkhavner i Norge er organisert innen kommunen som rettssubjekt. Noen trafikkhavner drives i privatrettslige sammenslutningsformer. Kommunal trafikkhavnevirksomhet er en del av det offentlige serviceapparatet. Virksomheten omfatter en rekke forvaltningsoppgaver. Flere av disse oppgavene er myndighetsutøvelse i snever forstand, som ikke uten særlig hjemmel kan overlates private. Andre oppgaver er mer av forretningsmessig karakter og inkluderer mange private aktører.

## **7.4.2 Gjeldende rett**

### *7.4.2.1 Organisasjonsform*

Kommunen har etter havne- og farvannsloven ansvaret for planlegging, utbygging og drift av egne havner. I tillegg har kommunen tilsynsplikt med alle havner i kommunen, jf. havne- og farvannsloven § 16 første og annet ledd.

Prinsippet om at kommunen organiserer sin virksomhet i den form den ønsker gjelder også i utgangspunktet for havnesektoren. Etter havne- og farvannsloven kan denne organisasjonsfriheten innskrenkes, se for eksempel § 12. I praksis benyttes bestemmelsen for å sikre at berørte interesser er representert i havnestyret. Det overlates således til kommunen å velge organisasjonsform og til å bestemme antall representanter i styret.

Valg av organisasjonsform er av betydning for relasjonen mellom eier, styret og administrasjonen og for målsetningen med virksomheten. Tradisjonelt er kommunale trafikkhavner ansett som en del av det offentlige serviceapparat, og det er søkt organisatoriske løsninger innen kommunallovgevingen. I den senere tid er kommunallovgevingen modernisert bl.a. med sikte på å gi rom for nye organisatoriske løsninger for kommunale virksomheter med forretningsmessige innslag, jf. NOU 1995:17 Om organisering av kommunal og interkommunal virksomhet (Knutsen-utvalget). Havnevirksomhet er sammensatt av flere oppgaver av ulik karakter. En del av virksomheten kjennetegnes ved at den skjer i et fritt marked. Det er for eksempel konkurranse om godsomsetningen mellom offentlige trafikkhavner og mellom offentlige og private trafikkhavner. En stor utfordring for havnene og sjøtransport er dessuten konkurransen med alternative transportsystemer basert på bane og biltransport. Andre deler av havnevirksomheten har klart preg av tradisjonelle forvaltningsoppgaver. Hvilke oppgaver som er mest framtreddende i en

havn, forvaltning- eller forretningsoppgaver, kan variere fra havn til havn. Det har også betydning hvordan man definerer havnevirksomheten.

#### *7.4.2.1.1 Situasjonen når det ikke er opprettet eget havnestyre*

I dette tilfellet følger det av kommuneloven § 6 at all myndighet etter havne- og farvannsloven ligger til kommunestyret. I praksis gjelder dette bare kommuner hvor trafikken over havnen er beskjeden.

Det er vanlig at kommunestyret delegerer sitt ansvar, for eksempel til teknisk etat. Det har vært reist spørsmål om teknisk etat i et slikt tilfelle vil være "havnestyre" i havne- og farvannslovens forstand, jf. Marjus nr. 246 1999, "Styringsorganer og økonomiforvaltning i norske havner" av Henrik Hagberg, side 14. Etter loven kreves ikke uttrykkelig at kommunestyret må opprette havnestyret som folkevalgt organ, men det er holdepunkter i forarbeidene til havne- og farvannsloven for et slikt krav, se særlig Ot. prp. nr. 59 (1992-93) side 35.

#### *7.4.2.1.2 Fast utvalg*

Det er vanlig å organisere havnevirksomheten som et fast utvalg etter kommuneloven § 10. Særlig utbredt er en slik organisasjonsform i kommuner der havnetrafikken og havnebudsjettet er ubetydelig, men den er også anvendt i større havner.

Medlemmer og varamedlemmer til utvalget velges av kommunestyret, herunder leder og nestleder, jf. § 10 tredje ledd. I eldre kommunelover het det at faste utvalg ikke kunne opprettes for avdelinger i den kommunale virksomhet som "ved lov er lagt under eget styre." Faste utvalg kan ikke delegeres kompetanse som etter særlov er lagt til et særskilt obligatorisk organ. Reglene om obligatorisk havnestyre ble fjernet i 1993 for å tilpasse havne- og farvannsloven til kommuneloven. En følge av tilpasningen er at gjeldende havne- og farvannslov legger myndighet til kommunen og ikke havnestyret som særlovsorgan. Kommunen kan dermed fritt bestemme området for det faste utvalgs virksomhet og hvilket utvalg som skal behandle saken, jf. kommuneloven § 10 annet ledd. Reglene i havne- og farvannsloven legger myndighet til "kommunen eller havnestyret."

#### *7.4.2.1.3 Styre for kommunal bedrift/kommunalt foretak*

Ved siden av kommunalt utvalg er den mest utbredte organisasjonsform innen havnesektoren kommunal bedrift, jf. kommuneloven § 11. Reglene om kommunalt foretak, jf. Ot. prp. nr. 53 (1997-98), erstatter reglene om kommunal bedrift etter en overgangsperiode. Reglene trådte i kraft 1. januar 2000 og kommunale bedrifter må innen fire år fra lovens ikrafttredelse omorganiseres til kommunale foretak. I motsatt fall anses styret for bedriften som fast utvalg etter kommuneloven § 10. Flere kommuner omorganiserer nå sin havnevirksomhet til kommunalt foretak.

Kommunalt foretak skal være et tilbud for organisering av mer forretningspreget virksomhet, jf. NOU 1995:17 Om organisering av kommunal og interkommunal virksomhet. Knutsen-utvalget la til grunn at det ikke gjør seg gjeldende noe avgjørende behov for å etablere en ny organisasjonsform som er skilt ut fra kommunen som et eget rettssubjekt. Hvor kommunen har behov for å begrense risikoen, la utvalget til grunn at aksjeselskapsformen bør benyttes. Organisasjonsformen er ikke søkt tilpasset virksomheter der innslaget av offentlig myndighetsutøvelse er framtrædende jf. Ot. prp. nr. 53 (1997-98) side 119. Foretaket er ikke en egen juridisk person, men er en del av kommunen. En konsekvens av dette

er at foretaket som sådan ikke selv kan ha rettigheter og plikter, men at det er kommunen som er part i foretakets avtaler og som hefter for de forpliktelser foretaket pådrar seg. Foretaket som sådant kan heller ikke ha partsstilling overfor domstoler eller andre myndigheter. Foretaket kan ikke gå konkurs fordi det er en del av kommunen som rettssubjekt, jf kommuneloven § 55. Dersom kommunen beslutter å nedlegge foretakets virksomhet eller styringsmessig overføre det til andre kommunale organer, vil kommunen fortsette å hefte for forpliktelser som foretaket har pådratt seg/kommunen.

Foretaket skal ha en forholdsvis selvstendig stilling innenfor kommunen. Denne selvstendige stilling er særlig kommet til uttrykk gjennom lovens bestemmelser om styrets og daglig leders alminnelige myndighet, se kommuneloven §§ 65 og 67.

Styret for kommunalt foretak skal i utgangspunktet ha samme myndighet som styret for et aksjeselskap, ansvarlig selskap og statsforetak, men med de begrensninger som må følge av at selskapet ikke er et eget rettssubjekt. Styret er således gitt alminnelig myndigheten til å treffe avgjørelser i alle saker som gjelder foretaket og dets virksomhet, jf. kommuneloven § 67 nr. 1.

Innholdet i styrets myndighet vil i stor grad avhenge av den frihet kommunestyret ønsker å gi styret gjennom budsjettfullmakter og i hvilken utstrekning kommunestyret ønsker å benytte den muligheten det i kraft av den overordnede stilling har til å gi styret instruks, omgjøre styrets vedtak, benytte adgangen etter § 69 til å fastsette at styrevedtak må godkjennes av kommunestyret mv. Knutsen-utvalget pekte på at organisasjonsformen bygger på en forutsetning om at styret har en viss handlefrihet, og at hvis denne i alt for stor utstrekning blir begrenset, bør det vurderes om kommunalt/fylkeskommunalt foretak i det hele tatt er en hensiktsmessig organisasjonsform, jf. NOU 1995:17 Om organisering av kommunal og interkommunal virksomhet, side 136.

Etter kommuneloven § 70 skal et kommunalt foretak ha en daglig leder. Daglig leders hovedoppgave vil være å forestå den daglige ledelsen av foretaket. Det vil være en hovedoppgave for daglig leder å sørge for at de vedtak styret treffer om foretaket og dets virksomhet, blir satt ut i livet. Styret kan gi både alminnelige retningslinjer og gi pålegg i enkeltsaker om hvordan den daglige leder skal utøve den daglige ledelsen. Styret kan også selv treffe vedtak som gjelder den daglige driften hvis det ser at situasjonen forlanger det.

Daglig leder skal være direkte underlagt styret og være ansvarlig overfor dette. Dette innebærer at daglig leder ikke står i noe underordningsforhold til administrasjonssjefen, som ikke har noen omgjørings- eller instruksjonsmyndighet overfor daglig leder. Dette hører under styret, jf kommuneloven § 67 tredje ledd.

Forholdet mellom styret og kommunestyret er i utgangspunktet det motsatte av det som ellers følger av kommuneloven. Kommunestyret må, i stedet for å positivt avgrense den myndighet som delegeres, foreta innskrenkninger i den normalkompetanse som følger av loven. En måte å innskrenke styret kompetanse er å fastsette begrensninger i vedtektene.

#### 7.4.2.1.4 Interkommunalt selskap

Etter lov av 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskap er det etablert en egen selskapsform for interkommunalt samarbeid hvor deltakerne har et ubegrenset deltakeransvar.

Et karakteristisk trekk både ved interkommunalt selskap og kommunalt foretak er, at styret og daglig leder gis en forholdsvis stor handlefrihet i forhold til eieren/eierne, men likevel slik at disse har en overordnet kontroll. I kommunalt/fylkeskommunalt foretak må dette utgangspunktet tåle flere modifikasjoner på grunn av at denne organisasjonsformen er en del av vedkommende kommune/fylkeskommune. I interkommunalt selskap er ledelsen gitt noe større handlefrihet, men likevel slik at det også her er lagt vekt på å gi deltakerkommunene/fylkeskommunene større mulighet for styring og kontroll med selskapet enn det aksjeselskapsformen legger opp til. Etter lovens § 2 er det fastslått at interkommunalt selskap kan ha rettigheter, forpliktelser og partsstilling overfor domstol og andre myndigheter. Dette innebærer at rettigheter og forpliktelser tilordnes selskapet, og ikke de enkelte deltakerne. Selskapet er part i avtaler med private og offentlige myndigheter, og hvor selskapet er involvert i rettsaker eller forvaltningssaker, er det foretaket som sådant som har partsstilling.

Når selskapet er et eget rettssubjekt, ligger det i dette at selskapet som sådant er ansvarlig for sine forpliktelser. En kreditor som ikke får oppfyllelse ved forfall, vil alltid kunne søke dekning i selskapets egne midler. Et interkommunalt selskap er skattepliktig, jf. skatteloven § 2-2 nr. 1 bokstav g.

Etter lovens § 7 skal deltakerkommunene utøve sin myndighet i selskapet gjennom et representantskap som er selskapets høyeste organ, og hvor hver deltakerkommune i det minste er representert med én representant, jf. § 6.

Visse viktige forvaltningssaker krever representantskapets godkjennelse. Det gjelder etter § 25 vedtak om salg eller pantsettelse av fast eiendom eller andre eiendeler som er av vesentlig betydning for selskapet eller en av flere av deltakerne. Ytterligere kontroll kan deltakerne skaffe seg over forvaltningen gjennom § 7 annet ledd som gir hjemmel til å fastsette i selskapsavtalen at visse nærmere angitte typer av saker må godkjennes av representantskapet. Dessuten er det representantskapet som treffer vedtak om utdelinger fra selskapet, se § 29 første ledd.

Representantskapets viktigste styringsmiddel vil likevel være dets kontroll over styresammensetningen. Etter § 10 annet ledd er det representantskapet som velger styret og som dessuten når som helst kan bytte ut ett eller flere styremedlemmer det har valgt.

Forvaltningen av selskapet hører under styret, jf. § 10, som har ansvar for en tilfredsstillende organisasjon av selskapets virksomhet. Styret skal påse at virksomheten drives i samsvar med selskapets formål, selskapsavtalen, selskapets årsbudsjett og andre vedtak og retningslinjer fastsatt av representantskapet, og skal sørge for at bokføringen og formuesforvaltningen er gjenstand for betryggende kontroll. Styret skal føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten, jf. § 13.

Selskapet skal ha en daglig leder som ansettes av styret med mindre det er fastsatt i selskapsavtalen at daglig leder ansettes av representantskapet. Daglig leder forestår den daglige ledelse av selskapet og skal følge de retningslinjer og pålegg som styret har gitt. Den daglige ledelse omfatter ikke saker som etter selskapets forhold er av uvanlig art eller av stor betydning. Slike saker kan den daglige leder bare avgjøre når styret i den enkelte sak har gitt daglig leder myndighet til det, eller når styrets beslutning ikke kan avvendes uten vesentlig ulempe for selskapets virksomhet. Styret skal i så fall snarest mulig underrettes om saken, jf. § 14.

#### *7.4.2.1.5 Privateide havner*

Privateide trafikkhavner er enten organisert som en integrert del av en bedrift eller skilt ut som egen enhet. NorSea-basene er eksempelvis skilt ut og organisert i aksjeselskapsform. Et karakteristisk trekk ved aksjeselskapsformen er at ledelsen er lagt til et eget styre og administrerende direktør med økonomisk og forretningsmessig handlefrihet i forhold til eieren eller eierne, men likevel slik at eieren eller eierne har en overordnet kontroll med ledelsen. Etter nærmere regler i aksjeselskapsloven kan den eller de som eier virksomheten, til enhver tid skifte ut styret, og de har instruksjons- og omgjøringsmyndighet overfor styret. Formålet med virksomheten er å skape størst mulig avkastning på kapitalen i selskapet.

#### *7.4.2.2 Eierrådighet*

Utviklingen som nevnt, har skapt nye rammer for styret og administrasjonen av de kommunale havnene. Når det gjelder eierforholdene er situasjonen, med unntak for framvekst av trafikkhavner i oljebasene, status quo. Det er fortsatt hovedsakelig kommunen som tar ansvaret for at investeringene i havnevirksomhet kaster av seg.

Havne- og farvannsloven bygger på at det er kommunen som har den formelle eierrådighet over de offentlige trafikkhavnene, men loven forbyr ikke at private overtar eiendomsretten. Før lovens ikrafttredelse var den formelle eierrådigheten noe uklar. Ved tinglysing var for eksempel havnen rettighetshaver. Ved ikrafttredelsen av havne- og farvannsloven ble de tingsrettslige forhold ordnet ved en tilføyelse i grunnboken. En formell overdragelse av havnene til kommunen ble m.a.o. ansett for overflødig ettersom de ble vurdert som kommunale før dette tidspunkt.

Fiskerihavnene var derimot statlige og skulle overføres kommunen suksessivt. Slik overføring har ikke skjedd, men det er inngått avtaler mellom Kystverket og mange kommuner om vedlikehold av fiskerihavner m.v.

At kommunen har eierrådighet over trafikkhavnene, innebærer bl.a. at stiftelse av rett og plikt skjer i kommunens navn. Det er kommunen som opptrer som part overfor domstolene og andre myndigheter. Kommunen har grunnbokshjemmel som eier, jf. tinglysingsloven § 14. I praksis kan kommunestyret bemyndige havnen i forretningsmessige anliggender, men iht. kommunalrettslige prinsipper ikke kapitaldisposisjoner, dvs. i saker som gjelder kjøp og salg av kommunal eiendom. I hvert fall må den formelle avgjørelsen ligge i kommunestyret.

Staten har med hjemmel i havne- og farvannsloven § 12 adgang til å innskrenke kommunens eierrådighet mht. organisering og økonomiforvaltning:

#### *Mht. organisering*

- bestemme at det skal opprettes havnestyre
- bestemme at kommunen skal delta i interkommunalt samarbeid



- bestemme oppnevning av havnestyre, herunder brukerrepresentasjon, statlig representasjon
- bestemme sammensetning av havnestyre, dvs. styrkeforholdet mellom stat, kommune og brukerrepresentanter
- havnestyret er tillagt oppgaver ved lov og som kommunestyret ikke kan trekke tilbake
- fastsette bestemmelser for styret og havnevesen (kun kommunal bedrift)
- har beholdt formell eierrådighet over fiskerihavner, avtaler med mange kommuner om vedlikehold og lignende av disse.

*Mht. økonomi og eiendomsforvaltning:*

- kommunal fast eiendom og innretninger øremerket for ”havneformål” (konsekvens av at inntektene er øremerket), kan ikke omdisponeres for kommunale- eller andre formål
- havneavgifter og vederlag for utleie og bruk av kommunens ”særlige havneinnretninger” i havnedistriktet er øremerket for ”havneformål”, inntektene kan ikke overføres til kommunekassen
- vederlag ved salg av fast eiendom som inngår i havnekassen skal tilordnes havnekassen
- havnekassen og kommunekasse må holdes atskilt
- uttalerett for havnestyret mht. bruk av havnekassen
- kan pålegge maksimal delegasjon av budsjettmyndighet
- kan gi havnestyret full frihet i forretningsmessige anliggender, gjelder ikke låneopptak, samt pantsettelse, kjøp og salg av fast eiendom.

Eier av privat havn har derimot tilnærmet eksklusiv rådighet over sin havn og sin virksomhet. Eierne kan fritt bruke rådigheten til å inngå avtaler som angår virksomheten.

*7.4.2.3 Styringsform*

Flere av oppgavene som inngår i havnevirksomhet, vil ha som overordnet målsetting å dekke et kommunalt behov eller å ivareta en samfunnsinteresse. Selv om det er et siktemål at havnevirksomhet skal være selvfinansierende, vil havnene i varierende grad også være avhengig av økonomisk støtte fra kommunene. Bl.a. disse forhold betyr at de kommuner som står bak virksomheten, bør ha styringsmuligheter.

Havnevirksomhet er på den annen side en virksomhet som har egne inntekter og hvor det er et element av næringsvirksomhet. Disse forhold tilsier at virksomheten kan gis mer eller mindre frihet.

Valg av organisasjonsform er bestemmende for styringsmulighetene. Når havnevirksomhet organiseres innenfor kommunen som rettssubjekt, er virksomheten under kommunalt ansvar. Dette gjelder organisasjonsformene fast utvalg, kommunalt foretak og interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27. Havnestyrene består i disse tilfellene av folkevalgte.

Havnevirksomhet organiseres også utenfor kommunen som rettssubjekt. Adgangen til å organisere havnevirksomhet i interkommunalt selskap er allerede benyttet innen havnesektoren. Når selskapet er et eget rettssubjekt, ligger det i dette at selskapet som sådant er ansvarlig for sine forpliktelser. Den enkelte deltakers ansvar er ubegrenset, men pro rata, jf. lov om interkommunale selskaper § 3. Dvs. at ansvaret normalt

svarer til deltakernes eierandel og økonomiske interesse i selskapet. Det ubegrensede ansvaret gjenspeiler at selskapsformen særlig vil passe for virksomheter som deltakerne ikke uten videre kan la gå konkurs, men som deltakerne har et særlig ansvar for og som bør sikres på kommunenes hånd uavhengig av selskapets økonomi.

Enten havnevirksomhet organiseres innenfor eller utenfor kommunen som rettssubjekt, kreves lovhjemmel for at staten skal kunne gi havneeier pålegg. Havne- og farvannsloven bygger som nevnt på at kommunen er havnemyndighet. Når kommunale havner organiseres utenfor kommunen som rettssubjekt, for eksempel i interkommunalt selskap, kan det reises spørsmål om gjeldende lov gir staten hjemmel til å pålegge selskapet ulike oppgaver. Spørsmålet er drøftet i Marjus nr 276 av Toril Kristiansen Høyland som konkluderer med at kommunene juridisk sett har adgang til å løse de aktuelle oppgavene innenfor et interkommunalt selskap.

Organisering av havnen vil skje naturlig utfra virksomhetens omfang. Kommunen bør som eier ha stor frihet med hensyn til organisering av havnen. I utgangspunktet kan det således hevdes at det er unødvendig å regulere i loven i hvilke form havnevirksomhet skal organiseres, og om det skal opprettes styre for havnen. På den annen side er det lange tradisjoner for at det opprettes styre for havner og at dette har en viss kompetanse og autonomi. Det er for eksempel av betydning for farvannsforvaltningen at staten kan legge forvaltningsansvar i farvannet til kommunen i forvisning om at der er en lokal fagetat. Særlig i havner der det er statlige interesser å ivareta, bør således lovgivningen kunne forutsette at det opprettes et styre for havnen. Når det gjelder formene kommunalt foretak, interkommunalt selskap og aksjeselskap sikrer lovgivningen at styret har autonomi i forhold til kommunen. Et utvalg opprettet etter kommuneloven § 10 må tildeles fullmakter. Større og viktige trafikkhavner driver til dels i konkurranse med hverandre. Det kan derfor være grunn til å sikre at slike havner får en hensiktsmessig organisering og at formene kommunalt foretak, interkommunalt selskap og aksjeselskap anvises for disse.

#### *7.4.2.4 Hvilke typer av virksomhet som naturlig bør inngå i havnevirksomhet.*

I moderne havnevirksomhet inngår en rekke oppgaver. Noen av oppgavene er pålagt havneeier gjennom lov, andre er iverksatt av eget tiltak og andre igjen av private aktører. Havne- og farvannsloven hadde tidligere regler om organisering av den daglige havnedriften, bl.a. delegasjon av oppgaver fra havnestyret til havneadministrasjonen (havnevesenet). Reglene (§§ 13 og 19) ble fjernet i forbindelse med kommunelovtilpasningen i 1993 uten at det var meningen å endre rettstilstanden, jf. Ot. prp. nr. 59 (1992-93) s. 40 og 42.

##### *7.4.2.4.1 Forvaltningsvirksomhet*

Blant oppgaver pålagt ved lov inngår slike som er myndighetsutøving i snever forstand, dvs. adgang til å fatte enkeltvedtak og fastsette forskrifter. Blant de lovpålagte oppgaver er dessuten slike som ikke er myndighetsutøving i snever forstand, men som naturlig utøves av offentlige organ.

Fra gammelt av har de kommunale havnene vært offentlige områder. Utgangspunktet har vært at enhver har adgang til å oppholde seg i havnen, ferdes i havnen og fartøy har hatt rett til fri bruk av havnene i havnedistriktet. Ulike forhold medfører at det er behov for å gripe inn i denne friheten med pålegg og reguleringer fra havnemyndighetene. Et reguleringsbehov kan knytte seg til farlige egenskaper ved

virksomheten i havnen, for eksempel laste- og losseoperasjoner, biltrafikk i havnen og utførelse av andre arbeidsoppgaver som medfører fare. Andre reguleringsbehov kan knytte seg til det faktum at kaiplass tidvis er et knapphetsgode, for eksempel under sesongfiskerier eller ved at et fartøy opptar kaiplass som andre har mer nytte av. For å ta rimelig hensyn til omgivelsene kan det også være behov for utøvelse av myndighet, for eksempel hindre eller begrense støyende eller forurensende virksomhet eller dirigere skip med farlig eller forurensende last til kaiavsnitt hvor risikoen for skade på omgivelsene er minst. For å sikre at kaianlegg og andre anlegg og innretninger er i forsvarlig stand og for å sikre et visst servicenivå i havnen, er det etablert et eget finansieringssystem for de offentlige havnene. Oppkreving av havneavgifter en typisk offentlig oppgave.

Forvaltning av farvannet er i utgangspunktet et statlig ansvar. Utfra havnens behov for å dirigere trafikken inn og ut av havnen og for å fordele ansvaret for farvannsforvaltningen, er det foretatt en ansvarsdeling mellom stat og kommune. Havnedistrikt i sjø markerer grensen mellom statlig og kommunalt ansvar. Kommunen har således for å trygge ferdselen, herunder bl.a. ansvar for å regulere bruken av farvannet, samt for at tiltak, arbeid og anlegg i havnedistriktet ikke strider mot bestemmelser i havne- og farvannsloven, jf. lovens § 16.

Kommunen er videre som havnemyndighet pålagt en rekke forvaltningsoppgaver. En sentral forvaltningsoppgave er tilsynsplikten. Kommunen skal føre tilsyn med at kaianlegg og andre anlegg og havneinnretninger samt arealer er i forsvarlig stand, og at ferdselen på sjø og land ikke hindres eller vanskeliggjøres. Innenfor et havnedistrikt har kommunen ansvaret for farledene og nødvendige fyrlys og sjømerker, og for skilt som varsler om vedtak gitt i medhold av loven her, jf. havne- og farvannsloven § 16 annet ledd.

#### *7.4.2.4.2 Forretningsvirksomhet*

Kommunen kan ut fra sitt kompetansegrunnlag fritt ta på seg de oppgaver den ønsker, men innenfor de til enhver tid gjeldende rettslige rammer. Havne- og farvannslovens regler om havnekassen er en slik rettslig ramme, jf. lovens § 23 fjerde ledd. Kommunen kan ikke med havnekassens midler finansiere oppgaver for andre formål enn "havneformål". Innen havnesektoren er det vanlig at kommunen ved havnevesenet driver operatørvirksomhet og da på forretningsmessig grunnlag. Som regel overlates slik virksomhet til private i den utstrekning det er slike tjenestetilbydere. Skulle kommunen engasjere seg i operatørvirksomhet i konkurranse med private, må de rettslige rammene i konkurranseloven ivaretas.

En normal forretningsvirksomhet i havnen er å stille områder til disposisjon for private operatører mot en avtalt leiesum. I utgangspunktet gjelder et krav om at havnearealer som inngår i havnekassen må benyttes for "havneformål", de kan for eksempel ikke leies ut for parkeringsformål. I praksis praktiseres ikke reglene så strikt og det tillates at områder som ikke behøves i havnevirksomheten, omdisponeres. vederlaget må imidlertid inntektsføres i havnekassen

## 7.4.3 Problemstillinger

### 7.4.3.1 Organisasjonsform

#### 7.4.3.1.1 Aksjeselskap

Det har vært reist spørsmål om det er adgang til å organisere kommunale trafikkhavner helt eller delvis i aksjeselskap. I utgangspunktet er det adgang for kommunen til å delta i aksjeselskaper. Knutsen-utvalget uttaler i NOU 1995:17 side 81: "Det er i Norge lang tradisjon for at kommuner og fylkeskommuner deltar i aksjeselskap, både sammen med andre kommuner/fylkeskommuner, sammen med andre offentlige rettssubjekter og sammen med private. I den grad det tidligere var uklart om en kommune eller fylkeskommune kunne delta som aksjeeier i et aksjeselskap, må dette nå anses avklart gjennom langvarig og fast praksis. Etter at aksjeloven av 1976 ga adgang til å danne aksjeselskaper med bare én aksjeeier, er det også på det rene at det kan etableres aksjeselskaper med kommune eller fylkeskommune som eneste aksjonær." Når det gjelder spørsmålet om hva slags virksomhet som et aksjeselskap med kommunal deltakelse kan drive, uttaler utvalget at dette "avhenger [...] dels av den alminnelige nærings- og reguleringslovgivning og dels av kommunalrettslige regler og prinsipper om hvilke kommunale oppgaver som kan overlates til andre." Utvalget uttaler nærmere om dette side 105: "I en vurdering av hvilke oppgaver kommunene kan legge til andre enn de tradisjonelle kommunale forvaltningsorganer, vil det være av stor betydning om det er tale om en lovregulert eller ikke lovregulert virksomhet. Der oppgaven er pålagt kommunen eller på annen måte regulert i lov, vil vurderingen av kommunenes frihet til å organisere slike oppgaver, avhenge av en tolkning av det lovmessige grunnlaget." Havne- og farvannsloven er basert på at kommunene organiserer sin virksomhet i den form som finnes hensiktsmessig. Loven er således i utgangspunktet ikke til hinder for bruk av aksjeselskapsformen. Fra dette utgangspunktet må gjøres noen modifikasjoner. Oppgaver som loven legger til kommunen som myndighet skal forutsetningsvis utføres av kommunen og kan ikke legges til organ utenfor kommunen som rettssubjekt. Dette gjelder åpenbart oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse i snever forstand. Det er også tvilsomt om det vil være i samsvar med lovens intensjoner, jf. kommunen som lokal havnemyndighet, å legge andre myndighetsoppgaver til organer som nevnt. Knutsen-utvalget uttaler i NOU 1995:17 side 110: "Generelt må det imidlertid kreves klar hjemmel i loven for å kunne legge oppgaver som innebærer offentlig myndighetsutøvelse av inngrepsmessig karakter til andre rettssubjekter enn kommunen selv. Det samme må som hovedregel gjelde forvaltningsansvar av offentligrettslig art som gjelder organisering av offentlig forvaltning og samfunnsmessig styring." Når det gjelder oppgaver som kommunen har tatt på seg og som ikke er underlagt direkte lovregulering, for eksempel de forretningsmessige oppgaver i havnevirksomheten, er det rettslig sett neppe noe til hinder for at kommunen driver forretningsdrift organisert i andre rettssubjekter enn kommunen selv, for eksempel aksjeselskap.

I praksis har det hersket stor usikkerhet mht. adgangen til å bruke aksjeselskapsformen. Temaet er for eksempel ikke viet plass i forarbeidene til havne- og farvannsloven. I tillegg er havnevirksomhet en blandingsvirksomhet som omfatter tradisjonelle forvaltningsoppgaver pålagt ved lov og forretningsvirksomhet. Det må antas at sammenblandingen av ulike oppgaver reduserer interessen for aksjeselskap som organisasjonsform. Aksjeselskapsformen egner seg for konkurranseutsatt virksomhet som opererer i et fritt marked og hvor eieren har behov for å begrense risikoen ved sine investeringer. En forutsetning for å få risikovillig kapital, er at investorer kan regne med avkastning på sine investeringer. Innen havnesektoren

eksisterer det en konkurranse mellom offentlige trafikkhavner og mellom offentlige og private sådanne. Eksistensen av mange havner som delvis dekker det samme markedsområdet, bidrar til en oppsplitting av varestrømmen og lav frekvens. Det er hevdet at det er nødvendig å restrukturere havnesektoren for å bidra til målsetningen om å overføre godstransporter fra vei til sjø. En restrukturering kan bidra til å konsentrere varestrømmene. Tanken er at en restrukturering kan øke sjøtransporttilbudet ved økt frekvens og flere destinasjoner. ECON har i rapporten "Havner i bakevja" side 4 pekt på at brukereide havner gjennom en prisstruktur der faste kostnader dekkes gjennom egenkapitalutvidelser og variable kostnader gjennom enhetspriser, kan gi brukerne sterkere insentiver til å samle gods på få havner og dermed bedre tilbudet.

Spørsmålet er derfor her om det i forhold til havnebestemmelsene bør klargjøres hvilken adgang det er til å bruke aksjeselskapsformen for kommunale trafikkhavner.

Når det gjelder oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse av inngrepsmessig karakter, legges de normalt til offentlige organer. I havne- og farvannsloven er slik myndighet lagt til kommunen. Det er imidlertid adgang til å legge slik kompetanse til private rettssubjekt. Ut fra legalitetsprinsippet kreves det imidlertid klar lovhjemmel for at private skal ha slik kompetanse. En slik kompetansetildeling krever således endringer i forhold til gjeldende regler i havne- og farvannsloven. Forvaltningsloven og offentlighetsloven vil også gjelde for private rettssubjekter dersom de utøver offentlig myndighet, jf. forvaltningsloven og offentlighetsloven § 1. Også forbudet mot utenforliggende hensyn mv. vil gjelde for private rettssubjekter dersom de utøver offentlig myndighet, jf. (Eckhoff: "Forvaltningsrett", 1994:319). Det er således intet i veien for å legge kompetanse til å utøve myndighet av inngrepsmessig karakter til private rettssubjekt. Det kan hevdes at det vil være uheldig dersom en kommune kom i den situasjon at viktige områder ble forvaltet av virksomheter drevet i privatrettslige organisasjonsformer, der virksomhetens øverste ansvarlige organ ikke var underlagt den alminnelige demokratiske kontroll. Det er imidlertid ingen rettslig skranke for å overlate kompetansen som nevnt. Kommunen kan dessuten sikre seg styring og kontroll på andre måter, se nedenfor.

Når det gjelder oppgaver som loven legger til kommunen og som innebærer forvaltningsansvar av offentligrettslig art som gjelder organisering av offentlig forvaltning og samfunnsmessig styring, må det foretas en vurdering av oppgavens art, og av hvilke offentlige behov som må antas å ha betydning for saksbehandling og styring med virksomheten. I utgangspunktet gjelder det som er sagt ovenfor, dvs. at det rettslig sett er fullt ut mulig å legge kompetansen til private rettssubjekter. Etter gjeldende lov må det legges til grunn at det gjelder en rettslig skranke mot å overlate slike oppgaver til private rettssubjekt. Bestemmelsen i § 16 annet ledd bygger på oppgaver som tradisjonelt har vært utført av kommunen, og det er etter ordlyden ingen begrensning ved at kommunen skal sørge for tilsyn, men den "skal føre tilsyn..." En endring av rettstilstanden forutsetter således en klargjøring. Forvaltningsansvaret kan forutsette at det overføres midler fra kommunen. Et hensyn som derfor taler mot å overlate slike oppgaver til private er hensynet til en offentlig forsvarlig forvaltning av kommunale ressurser som kan tilsi at det bør vises varsomhet med å overføre kommunale midler til selskaper som kommunen har begrenset styring og kontroll over.

For de deler av den kommunale havnevirksomhet som ikke er lagt til kommunen ved lov, eller på annen måte undergitt lovregulering som har betydning for organisasjonsfriheten, er det rettslig sett neppe noe til hinder for at kommunen organiserer virksomheten i andre rettssubjekter enn kommunen selv. Normalsituasjonen er imidlertid at oppgaven tilbys private og at kommunen leier ut fast eiendom for formålet. Alternativt starter kommunen virksomheten i egen regi. Dersom virksomheten innebærer en risiko, kan det være et poeng å begrense ansvaret ved å danne aksjeselskap. Kommunen kan velge å delta i selskapet sammen med private. Reglene om havnekassen "følger med på lasset". Reglene innebærer at utbytte fra selskapet må inngå i havnekassen, jf. havne- og farvannsloven § 23 fjerde ledd. Når kommunen deltar sammen med private, må avkastning av kommunens andel i selskapet inngå i havnekassen, i motsetning til den private deltakers andel. Når kommunen er engasjert i virksomhet som også drives av private må den ikke opptre gunstigere overfor virksomheten enn det en sammenlignbar privat investor ville gjøre. Hvis kommunen ikke opptrer annerledes enn en privat investor, vil det ikke være i strid med forbudet mot offentlig støtte (private investor test). Statsstøttereglene har også konsekvenser for adgangen til å stille kommunale garantier. Ved virksomhetsoverdragelse kan de ansatte som overføres det nye selskapet, etter omstendighetene få en valgrett, dvs. de kan velge kommunen som arbeidsgiver, jf. Rt 2000 2058 Miljøtransport-dommen. Selv om det rettslig sett er adgang til, og kanskje ønskelig, å ta i bruk aksjeselskapsformen, vil det kunne gjøres gjeldende hensyn som gjør det betenkelig å overlate oppgavene til andre rettssubjekter enn kommunen selv. Det kan for eksempel hevdes at havnevirksomhet er en fellesskapsressurs og at kommunen har et ansvar for å sikre sine innbyggere et visst minstenivå av velferd, og følgelig også for å forvalte fellesskapets ressurser på en saklig og forsvarlig måte. Videre kan det hevdes at kommunen må være forberedt på at virksomheten skal kunne gå konkurs, og at den ikke må gripe inn i selskapets drift på en måte som kan lede til gjennomskjæring av det begrensede ansvar. Også reglene om forbud mot statsstøtte, som nevnt, kan hindre kommunen fra å gripe inn med støtte for å redde virksomheten økonomisk.

#### *7.4.3.1.2 Ny organisasjonsform ?*

Det kan hevdes at havnevirksomhet er en så vidt spesiell virksomhet at det bør etableres en egen organisasjonsform utenfor kommunen som rettssubjekt, og som kan omfatte alle deler av trafikkhavnevirksomheten slik den er i dag. Havnene er for eksempel en del av kommunen som rettssubjekt, men med en egen økonomi og med oppgaver av ulik karakter. Virksomheten kan ha en betydning utover kommunegrensene. Hensynet til ensartethet i organiseringen av trafikkhavnene kan tilsi en slik særlig organisasjonsform. På den annen side kan det hevdes at situasjonen i havnene varierer med hensyn til selvfinansieringsevne og betydning, og at det uansett er behov for et spekter av organisasjonsformer. Det kan framholdes at kommunallovgivningen gir slike valgmuligheter mht. valg av organisasjonsform. Virksomheten kan for eksempel splittes og organiseres forskjellig. En mulig modell kan være å legge forvaltningsoppgaver til et organ innen kommunen og andre oppgaver til ett eller flere rettssubjekt utenfor kommunen.

#### *7.4.3.1.3 Andre spørsmål*

Det har vært reist spørsmål om hvilke regnskapsprinsipper som bør velges for kommunale trafikkhavner. Spørsmålet kan ha betydning for beregning av

havneavgifter, jf. forskrift av 2. desember 1994 nr. 1070 om hvilke kostnader m.v. de forskjellige havneavgifter skal dekke § 3 fjerde ledd.

Når det gjelder kommunale utvalg, følger det av forskrift av 15. desember 2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner) § 7 siste ledd, jf. § 1 at årsregnskapet skal føres etter kommunale regnskapsprinsipper, jf. kommuneloven 48 tredje ledd.

Tilsvarende gjelder kommunale bedrifter. Kommunen eller fylkeskommunen kan imidlertid i tillegg bestemme at en kommunal eller fylkeskommunal bedrift etter kommuneloven § 11 skal stille opp et særregnskap. I så fall gjelder forskrift av 17. desember 1999 nr. 1569 om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak, med unntak av § 7.

For kommunale foretak gjelder forskrift av 17. desember 1999 nr. 1569 om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak. Etter forskriften § 3 annet ledd skal årsregnskapet baseres på de regnskapsprinsipper som følger av kommuneloven og forskrifter for kommunale og fylkeskommunale budsjetter og regnskaper. Forskriften har imidlertid særlige regler for kommunalt og fylkeskommunalt foretak som driver næringsvirksomhet, jf. § 7. Slike foretak skal føre regnskap etter regnskapslovens prinsipper. Det har vært diskutert hvorvidt havner organisert som kommunale foretak skal følge disse reglene, dvs. om de skal anses for å drive næringsvirksomhet. Det synes klart at havnevirksomhet ikke er næringsvirksomhet i den forstand begrepet fortolkes ellers i kommuneloven, jf. Ot. prp. nr. 43 (1999-2000) side 98. Virksomheten har ikke et uttrykkelig gevinstsiktemål.

For interkommunale selskaper gjelder lov om interkommunale selskaper § 27 første ledd, dvs. at det skal føres regnskap etter regnskapsloven, jf. forskrift av 17. desember 1999 nr. 1568 om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for interkommunale selskaper. Det kan i selskapsavtalen bestemmes at selskapet i stedet skal avgi regnskap etter kommunale regnskapsprinsipper. Ut fra betraktningene for kommunale foretak synes det nødvendig å fastsette i selskapsavtalen at selskapet skal føre regnskap etter kommunale regnskapsprinsipper.

For aksjeselskap gjelder regnskapsloven, jf. regnskapsloven § 1-2 nr. 1. Flere har tatt opp spørsmålet om skattemessige konsekvenser av nye organisasjonsformer, bl.a. interkommunalt selskap. Det følger av skatteloven § 2-2 første ledd bokstav g at interkommunale selskap organisert etter lov om interkommunale selskap, er skattepliktig. Når det gjelder aksjeselskap følger det av samme bestemmelse første ledd bokstav a at selskapet er skattepliktig. Når havnevirksomhet organiseres innen kommunen som rettssubjekt, er det derimot ikke skatteplikt enten virksomheten organiseres som kommunalt foretak eller fast utvalg.

Et annet spørsmål som har vært reist er om kommunale trafikkhavner bør få full fradragrett for inngående merverdiavgift. Stat, kommune og institusjoner som eies eller drives av stat eller kommune er på samme måte som næringsdrivende avgiftspliktige når de driver alminnelig omsetning av varer og avgiftspliktige tjenester, jf. merverdiavgiftsloven § 11 første ledd. Bestemmelsen fastsetter merverdiavgiftsplikt uavhengig av om den offentlige institusjonen m.v. kan anses å

drive næring for sin omsetning, og må ses på bakgrunn av ønsket om å motvirke konkurransevridning mellom offentlig og privat virksomhet. Virksomhet som består i å fatte beslutninger, vedta tiltak m.v. overfor private rettssubjekter i kraft av offentligrettslige regler, offentlig myndighetsutøvelse, er derimot som hovedregel utenfor merverdiavgiftsområdet. Avgiftsmyndighetene har kommet til at havnevesenets ytelser i hovedsak er utenfor merverdiavgiftsområdet. Bakgrunnen er at de fleste havneavgifter som havnevesenet oppkrever, anses som vederlag for leie av fast eiendom. Utleie av fast eiendom er etter gjeldende rett unntatt fra merverdiavgiftsplikt. Enkelte av havnevesenets ytelser er imidlertid ansett for å være merverdiavgiftspliktige og omfattet av oppregningen over avgiftspliktige tjenesteytelser i merverdiavgiftsloven § 13 annet ledd. Det kan hevdes at den sentrale delen av havnevesenets virksomhet skal anses som å yte losse-, laste- og oppbevaringstjenester og ikke å leie ut rådighet over fast eiendom. Konsekvensen av at de fleste av havnevesenets ytelser anses å falle utenfor merverdiavgiftsområdet er at havnevesenets virksomhet utgjør det eneste ledd i transportkjeden som er ansett å falle utenfor merverdiavgiftslovens virkeområde. Det oppstår dermed en kumulasjon av merverdiavgiften. Havnevesenet kan ikke gjøre fradrag for den inngående merverdiavgiften det betaler, men må velte den over på sine kunder. Kundene vil heller ikke kunne få fradrag for merverdiavgiften. Dette betyr at merverdiavgiften blir en ekstra omkostning for de varer som passerer havnene.

#### *7.4.3.2 Eierrådighet*

At kommunen har eierrådighet over trafikkhavnene, innebærer bl.a. at stiftelse av rett og plikt skjer i kommunens navn. Det er kommunen som opptrer som part overfor domstolene og andre myndigheter. Kommunen har grunnbokshjemmel som eier, jf. tinglysningsloven § 14. I praksis kan kommunestyret bemyndige havnen i forretningsmessige anliggender, men iht. kommunalrettslige prinsipper ikke den endelige avgjørelsen i saker som gjelder kjøp og salg av fast eiendom.

Et spørsmål som har vært reist er om eierrådigheten over viktige kommunale trafikkhavner bør overføres til staten? Eierforholdene for de ulike transportsektorer (vei, bane, luft og sjø) ville dermed bli ensartet. Det kan hevdes at en slik situasjon ville lette en helhetlig transportplanlegging ved at statlige interesser ble tydeliggjort i samtlige transportsektorer. På den annen side kan det hevdes at havnenes selvfinansieringsevne er et argument for mindre offentlig styring. Brukerfinansieringen gjør det mulig å basere virksomheten på forretningsmessige vilkår og derved skape en naturlig havnestruktur basert på markedsmekanismer. Det kan også hevdes at nasjonale interesser kan ivaretas uten at staten er eier, for eksempel ved lovgivning.

Et spørsmål er om og hvor langt staten bør gjøre inngrep i eierrådigheten. De nasjonale havnene er knutepunkter i et nasjonalt/internasjonalt transportnett, og skal fungere som effektive logistikkentra for intermodale transporter av personer og gods. Dette tilsier at trafikkhavnestrukturen i Norge bør inngå i en overordnet nasjonal planlegging og prioritering, med vekt på havner med nasjonale og internasjonale funksjoner. Trafikkhavner er også virksomhet som opererer i et konkurranseutsatt marked og bør således kunne operere mest mulig på samme vilkår som sine konkurrenter. Dette tilsier at offentlige myndigheter er tilbakeholdne med å gripe inn i den daglige driften. Kommunen har begrensede muligheter til å ta ut verdier direkte fra den løpende havnedriften, men også ved en virksomhetsoverdragelse. Insentivene



for å drive havnen effektivt og for å bidra til en restrukturering kan dermed være svake. Det kan hevdes at, i alle fall for viktige havner, berørte interesser derfor bør ha representasjon i havnens styrende organer.

Selv om nasjonale interesser tilsier at det bør være overordnet offentlig styring med havnesektoren, må det tas nødvendig hensyn til det kommunale selvstyre. Det vises til Regjeringens gjennomgang av statlig regelverk rettet mot kommunesektoren. Frihet til lokale tilpasninger vil i større grad kunne sørge for at lokale preferanser oppfylles. En rammelovgivning gir mulighet til lokalt tilpassede løsninger. Lokalt folkestyre kan bidra til å redusere politisk fremmedgjøring og øke interessen for politisk deltakelse ved at innbyggerne får anledning til å påvirke forhold som angår dem selv. Hvis kommuner får en rolle som iverksetter av statlig politikk, blir det mindre interessant å delta i lokalpolitikken. Statlige styringsvirkemidler bør derfor utformes slik at prinsippet om demokrati og deltakelse ikke svekkes. Mer detaljerte reguleringer markerer statlig nasjonalt ansvar og utydeliggjør det lokale ansvar. Et tredje hensyn for kommunalt styre er hensynet til effektivitet. Nærheten kommunene har til innbyggerne gir mulighet til tilpasning av tjenesteproduksjonen. På den annen side kan effektivitetshensynet også begrunne statlig styring.

#### *7.4.3.3 Styringsform*

Kommunens styringsmuligheter vil variere sterkt alt etter hvilken organisasjonsform det er tale om. Kommunenes styrings- og kontrollmuligheter vil ofte være et moment i den vurderingen som må foretas når det oppstår spørsmål om å legge en kommunal oppgave utenfor kommunen.

Når havnevirksomhet organiseres innenfor kommunen som rettssubjekt, fast utvalg eller kommunalt foretak, har kommune direkte styring gjennom et folkevalgt organ. Ved interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27, jf. havne- og farvannsloven § 12 annet ledd, deler kommunen styringen med andre kommuner. Når det gjelder interkommunale selskap, må kommunen styre gjennom representantskapet og ved fastsettelse av vedtekter.

I et kommunalt eiet aksjeselskap kan kommunen ha muligheter til på ulike måter å styre selskapet. Som eier utøves styringen gjennom generalforsamlingen. Men en kommune kan også ha andre forhold til aksjeselskapet enn aksjeeierforholdet. Hvis selskapet er avhengig av kommunal økonomisk støtte, kan kommunen stille vilkår for støtten, og om kommunen står i et kontraktsforhold til selskapet, kan også dette gi grunnlag for å påvirke driften av selskapet uavhengig av eierskapet. Kommunen kan også i egenskap av offentlig myndighet øve påvirkning på selskapet når dette i sin virksomhet er avhengig av kommunale tillatelser, reguleringer mv. etter den alminnelige nærings-, verne-, og reguleringslovgivningen og annen alminnelig offentligrettslig rammelovgivning. Om kommunens styring og kontroll med et aksjeselskap i kraft av kommunens aksjeeie vises til NOU 1995:17 Om organisering av kommunal og interkommunal virksomhet, side 83-86.

De kontrollmuligheter som staten har overfor den enkelte kommune gjennom kommuneloven, gjelder ikke overfor et aksjeselskap som helt eller delvis er eid av en kommune/fylkeskommune. Dette har bl.a. som konsekvens at selskapets låneopptak eller vedtak om garantistillelse ikke er underlagt kommunelovens regler om kommunale lån og garantier mv. Bestemmelsen i kommuneloven § 59 om

lovlighetskontroll og kommunens plikt til å gi de opplysninger om kommunens virksomhet som departementet krever, gjelder heller ikke for kommunalt eid aksjeselskap. Staten kan imidlertid gjennom særlovgivningen fastsette særlige rammer og krav overfor private rettssubjekt. Det kan hevdes at det bør foreligge tungtveiende nasjonale interesser for å gripe inn med lovgivning overfor private. Slike hensyn kan være rettssikkerhetshensyn. Også andre nasjonale interesser kan begrunne inngrep som nevnt, for eksempel kan staten gjennom en konsesjonsordning fastsette betingelser som må ivaretas for at virksomheten skal anses lovlig.

#### *7.4.3.4 Sammensetning av styret for havnen.*

Som nevnt i kapittel 7.4.2.3 vil det falle naturlig å organisere havnevirksomhet slik at det opprettes et styre. Det forutsettes videre at loven, når det gjør seg gjeldende viktige statlige interesser, anviser at virksomheten skal organiseres som kommunalt foretak, interkommunalt selskap eller aksjeselskap. Etter gjeldende lovgivning kan departementet oppnevne medlemmer av styret i havnen. Spørsmålet er om en slik adgang bør opprettholdes som etter gjeldende lov.

Et pålegg om oppnevning av statlig representant er inngrep i det kommunale selvstyre. Et slikt pålegg kan likevel forsvares med at det er nødvendig å ivareta nasjonale hensyn. Havnedirektøren og andre ansatte i havnen er kommunale tjenestemenn med lojalitetsplikt i forhold til arbeidsgiver. Kommunikasjon mellom stat og kommune kan således være vanskelig i saker der statlige og kommunale interesser står mot hverandre. Statlig representant kan sørge for kommunikasjon mellom styret for havnen og staten. Adgangen til å oppnevne statlige representanter bør begrenses til tilfeller der dette er begrunnet med ivaretagelse av nasjonale interesser. Det er i disse tilfellene det eksisterer et kommunikasjonsbehov. Generelt bør dette gjelde havner som utpekes som nasjonalhavn. Også i andre tilfeller kan en statlig særinteresse være viktig nok til at det bør oppnevnes statlig representant, for eksempel forsvarsinteresser. Den statlige representasjon i havnens styrende organer bør koordineres av Kystverket.

Kommunen bør bestemme antall medlemmer i styret. Som eier bør kommunen videre ha rett til flertall i styret. Det bør være et mål å begrense antall styrerepresentanter. Etter det utvalget kjenner til, er mange havnestyrer for store. Generelt må det anses uhensiktsmessig å ha styre med mer enn 10 medlemmer. Generelt bør det tilstrebes profesjonalitet i styret. Kommunen bør således ha adgang til å oppnevne personer fra næringslivet.

Staten bør, i samsvar med målsetting om å redusere styrene, begrense sin representasjon til ett medlem. Den statlige representanten bør imidlertid gis et større ansvar for å koordinere statlige og regionale interesser. Statens representanter har i dag ikke stemmerett. Stemmerett kan skape vanskelige situasjoner dersom statens representant stemmer i strid med statlige interesser. Representanten kan imidlertid utstyres med instruks. Statlig representasjon uten stemmerett kan dog ha en viss pedagogisk effekt og ivareta kommunikasjonsbehovet.

Ved siden av statlig representant og kommunale representanter, bør kommunen vurdere om det skal være brukerrepresentant og representant for de ansatte. Krav om ansattes representant følger av lov. Når det gjelder brukerrepresentant, kan disse tilføre styret kompetanse og aktuelle innspill. For å hindre inhabilitet bør brukerrepresentanten oppnevnes etter forslag fra alle aktørene i havnen. Det bør

videre organiseres et brukerråd for å sikre at representanten taler på vegne av alle brukerne.

Styrets sammensetning må være i samsvar med likestillingslovens krav om kjønns sammensetning. Unntak må baseres på dispensasjon fra loven. Kostnader knyttet til statens representant bør dekkes av havnekassen. Styrearbeid er klart et «havneformål».

#### *7.4.3.5 Hvilke typer av virksomhet som naturlig bør inngå i havnevirksomhet.*

Forslag til Råds og Europaparlamentsdirektiv om markedsadgang for havnetjenesteytere COM (2001) 35 final har betydning for hvilke typer av virksomhet som bør inngå i havnevirksomhet. Forslagets formål er å sikre tilbydere av havnetjenester markedsadgang på like og rettferdige vilkår. Alle økonomiske tjenester som ytes brukere i havnen, skal være åpen for konkurranse. I vedlegget til direktivet er det listet opp følgende hovedgrupper av tjenester som skal omfattes: tekniske-nautiske tjenester, godsbehandling og passasjerservice. Antall tjenesteytere kan bare begrenses dersom plass, kapasitet, tekniske-nautiske forhold eller maritim trafikk sikkerhet tilsier det. Hvis dette gjøres skal bestemte prosedyreregler følges. Forslaget legger opp til adgang til "self-handling". Brukere skal hvis ønskelig kunne utføre tjenester selv. I forhold til tjenester hvor det kreves en autorisasjon må det ikke pålegges strengere vilkår for brukere som foretrekker "self-handling". Et viktig prinsipp er at i de tilfeller hvor havneadministrasjonen også yter konkrete tjenester, må rollen som administrator og tjenesteyter ikke påvirke hverandre.

Konkurranseloven av 06.11 nr. 65 1993 inneholder generelle konkurransefremmende bestemmelser som også omfatter havnetjenester. Norge er gjennom EØS avtalen også bundet av EUs konkurranseregler og traktatbestemmelsene om fri flyt av tjenester. Hvis direktivforslaget vedtas, må en likevel ha spesifikke regler da bakgrunnen for direktivforslaget er at slike generelle regler ikke er tilstrekkelig.

#### **7.4.4 Adgang til å benytte havn**

Utvalget finner at det er behov for en bedre presisering i loven vedrørende adgang til å benytte havn. Så langt det foreligger rett for et fartøy til anløp, foreligger det mottaksplicht for havnen. Utvalget foreslår en regel om mottaksplicht etter mønster av den danske lov, jf lov om havne § 5. Bestemmelsen gjelder for havner som er allment tilgjengelige. Private havner og kaier må derimot kunne nekte et fartøy anløp med mindre det er tale om å søke nødhavn. Bestemmelsen bygger først og fremst på hensynet til fri konkurranse innenfor skipsfarten. Dersom et rederi vil starte en ny gods- og/eller passasjerrute, vil det ha krav på kaiplass til tid og sted i havnen som ikke er diskriminerende i forhold til etablerte ruter i havnen. Dette innebærer imidlertid ikke at havnen er pliktig til å fore utvidelser av kaier og anlegg på land.

Ut fra begrensninger i kapasiteten vil det selvsagt være anledning til å fordele anløpene over tid. Som hovedregel vil det være adgang til å prioritere rutegående trafikk. Likeledes må det være adgang til å prioritere fiskefartøyer for levering av fangst.

Begrensninger i mottaksplichten kan skje ut fra hensynet til rikets sikkerhet, miljøhensyn og sikkerheten i havnen. Det vil herunder være relevant hvilken last fartøyet fører. Vi kan tenke oss et atomdrevet fartøy med radioaktiv lekkasje eller

fartøy hvor det er brutt ut smittsom sykdom. Både innseilingsforhold og havnens utforming, herunder dybde, gjør at det må kunne settes begrensninger ut fra det som framstår som nautisk nødvendig.

Retten til anløp gjelder både norske og utenlandske fartøyer. På samme måte som for norske fartøyer, kan utenlandske fartøyer nektes adgang til en bestemt havn. Man finner imidlertid grunn til å påpeke at det i samsvar med folkeretten i enkelte tilfelle vil være en utvidet adgang til å nekte et utenlandsk fartøy adgang til norsk havn. Dette spørsmål vil sjelden bli satt på spissen, og det er da naturlig at havnemyndigheten om det er aktuelt, tar kontakt med Utenriksdepartementet eller eventuelt Forsvaret.

For øvrig vil det være av betydning for adgangen til havn om det fra vedkommende fartøy foreligger brudd på meldingsrutiner eller andre regelbrudd. I havner med liten trafikk vil det ellers kunne være begrenset åpningstid.

Det som er anført foran, innebærer ingen begrensninger i adgangen til å søke nødhavn. Også i slike tilfelle må havnemyndigheten kunne påby tillegg til bestemt kai plass eller ankringssted.

Utvalget viser ellers til utkastets § 12 om orden og bruk av havnedistriktet og til kapittel 4.3.

#### **7.4.5 Utvalgets forslag**

Utvalget viderefører de driftsmessige og forvaltningsmessige oppgaver som kommunen har etter havne- og farvannsloven. Utvalget foreslår å videreføre havnedistriktene som avgrensning av kommunens ansvar for farvannsforvaltningen. For å rydde opp i spørsmål om eksistens av og utstrekningen av havnedistrikt, foreslår utvalget imidlertid at havnedistriktene fastsettes på nytt innen tre år fra lovens ikrafttredelse. Reglene om kommunens tilsynsplikt videreføres. Utvalget foreslår i tillegg regler som innebærer at havnen og den som deltar i havnevirksomhet må utøve et egentilsyn i forhold til sikkerhet og miljø. Det foreslås regler for å ivareta fri markedsadgang for tilbydere av havnetjenster i havnen. Begrepet ”havneformål” omfatter investeringer og andre tiltak i faste anlegg som er grunnlaget for virksomheten og nødvendig driftstilbehør som innretninger for fortøyning, lossing, lasting, lagring og for sikker navigasjon i havneområdet. Dette foreslås lovfestet og for ytterligere å lette praktiseringen er det knyttet motivuttalelser til definisjonen. Som etter gjeldende regler vil styret for havnen ha rett og plikt til å uttale seg om en disposisjon er for ”havneformål”.

Utvalget foreslår egne regler for trafikkhavner. Slike havner vil ha mottakplikt for fartøyer. Utvalget mener den enkelte kommune må ha frihet til å velge om det skal opprettes et organ for havnevirksomhet og hvordan dette skal skje etter kommunallovgivningen.

Havnene opererer i en konkurranseutsatt sektor, og de kommunale havnene bør derfor ha adgang til å konkurrere på samme vilkår som private konkurrenter. Utvalget foreslår derfor at kommunene også kan organisere havnene som aksjeselskap. Et slikt selskap kan eies av kommunen alene eller i samarbeid med private.

Aksjeselskapsformen muliggjør en begrensning av den økonomiske risikoen og kan bidra til at brukerinteresser i større grad tar risiko for at investeringer i havnen kaster av seg. En større grad av privat kapital kan bidra til en restrukturering innen havnesektoren og dermed et bedre tilbud. Utvalget antar at privatisering kan bidra til å øke sjøtransportens konkurranseevne.

Når det gjelder nasjonalhavner, foreslår utvalget at det fastsettes i loven at disse skal organiseres som kommunalt foretak, interkommunalt selskap eller aksjeselskap.

Utvalget mener at antall representanter i styret for havnene må begrenses for å sikre beslutningsdyktighet. Utvalget går derfor inn for at staten begrenser seg til å oppnevne ett medlem i styret for viktige havner. Dette medlemmet bør ha ansvaret for å koordinere statlige og regionale interesser. Utover dette må sammensetning av styret være eiers ansvar. Statlig styring innen havnesektoren bør for øvrig kanaliseres gjennom transportplanleggingen. Slik loven er utformet, er det ikke noe til hinder for at staten går inn som aksjeeier i en havn på lik linje med andre.

Utvalget foreslår også at trafikkhavner som eies og drives av private aksjeselskap reguleres av loven.

Utvalgets medlemmer med unntak av medlemmet Randi Thørring mener at de kommunale havner skal kunne organiseres som aksjeselskaper.

*Medlemmet Thørring vil anføre:*

Stortinget har gjennom behandlingen av Norsk Havneplan i 1990 og St.meld. 46 om havner og infrastruktur i 1997, fastholdt det syn at havneavgifter og vederlag som oppkreves av havnens brukere, bare skal kunne nyttes til definerte havneformål. Inntektsnivået i de kommunale havner skal baseres på kostnads-ansvarsprinsippet for å begrense næringslivets totale transportkostnader. Introduisering av aksjeselskapsformen for kommunale havner med mulighet for eierkommunene til uttak av utbytte fra havnekassen, vil bryte med kostnads-ansvarsprinsippet og Stortingets målsetting om begrensede terminalkostnader for næringslivets transportbehov. Jeg peker dessuten på at kostnads-ansvarsprinsippet for bruk av offentlig infrastruktur er lagt til grunn i EU's fremtidige transportpolitikk.

Med støtte i tidligere juridiske betenkninger, mener dette medlem at aksjeselskapsformen ikke egner seg for den forvaltningsmessige virksomhet som et kommunalt/interkommunalt havnevesen bedriver. Hvis en offentlig havn går med overskudd, bør dette ikke utdeles som utbytte men kanaliseres tilbake til utbygging av mer effektive havneanlegg eller føre til reduksjon i havneavgiftsnivået.

Organisasjonsformen kommunale foretak og interkommunale selskap dekker eierkommunens interesser fullt ut samtidig som havnebrukernes behov ivaretas på en økonomisk og effektiv måte.

## **7.5 Finansiering av havnevirksomhet m.v.**

### **7.5.1 Innledning**

Utvalget skal når det gjelder reguleringen av havnene og deres virksomhet vurdere bl.a.:

- ”- prinsippene for avgrensning av havneområder.
- kriterier for avgrensning av havnekassen og
- begrepet ”havneformål”.

Mandatet legger opp til at utvalget skal vurdere begrensede deler av finansieringssystemet for trafikkhavner. En vurdering av selve inntektssystemet, dvs. avgifts- og vederlagsreglene, er for eksempel ikke tatt med blant spørsmålene utvalget skal vurdere. Utvalget har imidlertid valgt å ta ut ”trafikkavgiften” ettersom denne ikke er kostnadsorientert og varslet fjernet, jf. Ot. prp. nr. 3 (1983-84) side 58. Tilsvarende foreslår utvalget fjernet adgangen til å oppkreve avgifter etter den tidligere lov, jf. havne- og farvannsloven § 23 fjerde ledd. Bestemmelsen har i dag betydning for fire havner; Narvik, Mo i Rana, Sauda og Odda. Disse er etter det utvalget er gjort kjent med, varslet om at bestemmelsen forsvinner fra 2003. Det sentrale for utvalget blir således spørsmål knyttet til havnekassen og begrepet «havneformål».

Av særlig betydning for de spørsmål mandatet reiser, har Stortinget i forbindelse med behandling av Dok 8:65 (1999-2000) uttalt: ”mandatet til utgreiingsutvalet burde ha ei vidare ramme enn det departementet legg føringar for, m.a. open drøfting av bruken og fordelinga av verdiar og inntekter, utvikling og forbetring av hamnelova for å utvikle ein effektiv logistikk og ei effektiv arealutnytting.” Det vises til nærmere omtale i kapittel 1.

### **7.5.2 Havneøkonomi**

Planlegging, utbygging og drift av trafikkhavner betales i prinsippet av havnebrukerne. Til sammenligning er en stor del av Sjøfartsdirektoratets virksomhet finansiert ved gebyrer. Jernbaneverkets og Statens vegvesens virksomheter er finansiert over statsbudsjettet. Veitrafikantene finansierer imidlertid etter hvert en betydelig del av investeringene via bompenger. Fylkeskommunene finansierer storparten av virksomheten knyttet til fylkesvegene. Luftfartsverket og Kystverkets tjenesteytende virksomheter er i stor utstrekning finansiert gjennom kostnadsbaserte gebyrer og avgifter som belastes transportutøverne, jf. St. melding nr. 46 (1999-2000) Nasjonal transportplan 2002-2011 side 30.

Skatte- og avgiftspolitikken ligger utenfor EØS-avtalen, og Norge står i prinsippet fritt til å føre en egen skatte- og avgiftspolitik. Avgiftspolitikken må imidlertid være i samsvar med EØS-avtalens øvrige regelverk. Særlig viktig i denne sammenheng er konkurransereguleringen. Også nasjonale konkurransehensyn på transportområdet kan tilsi at Norge må ta hensyn til endringer i EUs politikk på området. jf. St. melding nr. 46 (1999-2000) Nasjonal transportplan 2002-2011 side 22.

Gjeldende avgiftssystem bygger på at havnene som et siktepunkt skal dekke sine løpende utgifter gjennom inntektene, dvs. et selvfinansieringsprinsipp. Dette siktepunktet skal imidlertid ses i lys av de økonomiske virkemidler som velges for samferdselen ellers og under hensyntagen til kommunenes økonomi. Jf. Ot. prp. nr. 51 (1983-84) side 18. Tradisjonelt har kommunen støttet havnevirksomheten ved å stille fast eiendom og innretninger til rådighet for ”havneformål”, jf. havne- og farvannsloven § 23 fjerde ledd ”kommunens særlige havneinnretninger i havnedistriktet”. Trafikknedgang kan aktualisere likviditetstilskudd fra kommunen.

Ved større utbygginger kan det også være aktuelt for kommunen å dekke deler av investeringen. Andelen av kommunal støtte til havnevirksomhet er ikke kjent, men varierer fra kommune til kommune.

Den økonomiske situasjonen i større norske havner illustreres av tabell 6.9 Inntekter, kostnader, resultat – norske trafikkhavner/kombinerte havner 1998/99.

Avgiftssystemet er bygd opp slik at avgiftene skal være ”kostnadsorientert” og således variere med kostnadene i de enkelte havner, jf. Ot. prp. nr. 51 (1983-84) side 18. Havnene kan anvende avgiftsinntektene til opplegg av fonds i rimelig utstrekning, jf. havne- og farvannsloven § 22 og forskrift av 2. desember 1994 nr. 1070 om hvilke kostnader mv. de forskjellige havneavgifter skal dekke § 2. Som ECON har pekt på i sin rapport ”Havner i bakevja” er det konkurranse mellom de offentlige trafikkhavner og det er lite som binder brukerne til en enkelt havn. Økning av avgiftene for å bygge opp fonds kan således redusere havnens markedsandeler. Det er særlig i forbindelse med strategiske investeringer et behov for slike kapitalreserver. Interkommunalt samarbeid kan øke den finansielle styrke og gi nødvendige restruktureringseffekter.

### 7.5.3 Gjeldende rett

Etter havne- og farvannsloven § 23 fjerde ledd skal avgifter som kommunen oppbærer etter loven bare benyttes til ”havneformål”. Loven gir ingen definisjon av begrepet og det beror følgelig på et skjønn om et formål skal regnes for å være ”havneformål”. Departementet kan overprøve kommunens skjønnsutøvelse, jf. § 23 fjerde ledd siste punktum.

Avgiftsmidlene og vederlag for utleie og bruk av kommunens ”særlige havneinnretninger” i havnedistriktet skal holdes ”adskilt i en egen havnekasse” Midlene skal følgelig ikke blandes med kommuneøkonomien for øvrig.

Om reglene i havne- og farvannsloven vedrørende havnekassen og begrepet ”havneformål”, vises det til kapittel 4. Det vises spesielt til Marjus nr. 246 1999, ”Styringsorganer og økonomiforvaltning i norske havner” av Henrik Hagberg. Framstillingen gir en detaljert gjennomgang av reglene knyttet til havnekassen og begrepet ”havneformål”. Fra kapittel 8 ”Avsluttende kommentarer” hitsettes: ”Det er også grunn til å vurdere hensiktsmessigheten av å opprettholde kravet om en egen havnekasse og begrensninger knyttet til bruken av havnekassens midler. Det er etter mitt skjønn rimelig klart at denne ordningen bidrar til lettere å gjennomføre prinsippet om at havneavgifter ikke er skatt, men betaling for tjenester havnen yter brukerne. I den grad man ønsker å gi sjøfartsnæringen konkurransedyktige vilkår sammenlignet med andre transportformer hvor kommunen ikke har samme mulighet til å kreve avgifter eller vederlag, kan det være grunn til å opprettholde dette prinsippet. Et alternativ til kravet om egen havnekasse og begrensninger knyttet til bruken av havnekassens midler, kan være å innføre standardiserte satser i alle havner. Denne løsningen kan imidlertid være uheldig nettopp fordi kostnadsbildet er forskjellig i ulike havner, og en slik løsning kan følgelig vanskeliggjøre selvfinansieringsprinsippet. Et annet alternativ til kravet om egen havnekasse og begrensninger knyttet til bruken av havnekassens midler, kan være å satse på at konkurransen mellom havnene vil være tilstrekkelig til at kommunene holder avgiftsnivået så lavt som mulig. Ihvertfall når det gjelder de større havnene er det imidlertid tvilsomt i hvilken grad det foreligger en reell konkurransesituasjon. Dersom ordningen med en egen havnekasse og

begrensninger knyttet til bruken av havnekassens midler skal opprettholdes, bør det etter mitt skjønn i hvert fall foretas en gjennomgang av begrepene "havnekasse" og "havneformål". Det er også ønskelig med en presisering av havnekassen som formuesmasse. Videre er det grunn til å klargjøre det rettslige grunnlaget for at havnene eventuelt disponerer realkapital som tilhører kommunen."

## 7.5.4 Aktuelle spørsmål

### 7.5.4.1 Havnekassen

De sentrale spørsmål er om den særlige forvaltningsordning for havnens inntekter skal opprettholdes, omdannes eller avvikles.

Det kan hevdes at reglene om havnekassen bidrar til å gjennomføre prinsippet om at havneavgifter ikke er skatt, men betaling for tjenester havnen yter brukerne. Et slikt prinsipp er også kjent innenfor andre kommunale sektorer, for eksempel vann- og avløpssektoren, jf. lov av 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale kloakk og vassavgifter § 2, jf. forskrift av 10. januar 1995 nr. 70 om kommunale vann- og avløpsgebyrer § 1. Etter forskriften § 1 første ledd skal "vann- og avløpsgebyrer fastsatt i medhold av lov av 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter [...] ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på henholdsvis vann- og avløpssektoren." For å overholde regelen må kommunen før den gjør vedtak om gebyrenes størrelse legge fram et overslag over kommunens antatte direkte og indirekte kostnader knyttet til drifts-, vedlikeholds- og kapitalkostnader på henholdsvis vann- og avløpssektoren for de nærmeste 4 årene. Overslaget skal så vidt mulig utarbeides i sammenheng med kommunens rullerende økonomiplan. Det skal også foreligge et overslag over hvilke beløp gebyrene antas å innbringe, jf. forskriften § 1 tredje ledd. Ordningen innen vann- og avløpssektoren viser at det ikke er nødvendig å opprettholde havnekassen for å sikre et ikke-skatt prinsipp. Det kan imidlertid hevdes at det er nødvendig å ha en særskilt forvaltningsordning for havnens inntekter for å sikre at sjøfartsnæringen får konkurransedyktige vilkår sammenlignet med andre transportformer hvor kommunen ikke har samme mulighet til å kreve avgifter eller vederlag. Som nevnt i kapittel 7.5.2 finansieres Jernbaneverkets og Statens vegvesens virksomhet over statsbudsjettet. Veitrafikantene finansierer imidlertid en del av investeringene via bompenger. Når det gjelder bompenger, er det fastsatt vilkår om bruken av disse i veiloven og det kan fastsettes nærmere vilkår, jf. veiloven § 27. Bompengene må således i likhet med havnekassens midler kun benyttes for bestemte formål. Når det gjelder Luftfartsverket og Kystverkets tjenesteytende virksomheter, er disse i stor utstrekning finansiert gjennom kostnadsbaserte gebyrer og avgifter som belastes transportutøverne. Et alternativ til kravet om egen "havnekasse" kan være å satse på at konkurransen mellom havnene vil være tilstrekkelig til at kommunene holder avgiftsnivået så lavt som mulig. Dette forutsetter at det foreligger en reell konkurransesituasjon. Stort sett er det konkurranse mellom offentlige trafikkhavner og mellom offentlige og private trafikkhavner. En utvikling mot økt interkommunalt samarbeid kan imidlertid hindre fri konkurranse og i verste fall etablere monopoler. Det er imidlertid en oppgave for konkurransemyndighetene å sikre en virksom konkurranse også i havnesektoren.

Det er urealistisk å tro at havnesektoren skal oppnå en statlig finansiering lik den som er etablert for andre transportsektorer. En årsak er selvfølgelig at systemet for finansiering av havner fungerer noenlunde uten statlige subsidier. Eierstrukturen er



også av betydning. Havnene er enten kommunale eller private. Samfunnsøkonomisk er det hensiktsmessig å beskytte en finansieringsordning som langt på vei er uavhengig av understøttelse. På den annen side må det lempes på havnekassereglene dersom den kommunale havnesektoren skal få tilførsel av risikovillig kapital. Se kapittel 7.3.3.1 og 7.4.3.1.1.

Hagberg, jf. ovenfor i kapittel 7.5.3, viser til at dersom ordningen med en egen "havnekasse" og begrensninger knyttet til bruken av havnekassens midler skal opprettholdes, bør det foretas en gjennomgang av begrepene "havnekasse" og "havneformål". Det er også ønskelig med en presisering av havnekassen som formuesmasse. Videre er det grunn til å klargjøre det rettslige grunnlaget for at havnene eventuelt disponerer realkapital som tilhører kommunen."

Som vist i kapittel 4 og i Marjus nr. 246 1999, "Styringsorganer og økonomiforvaltning i norske havner" av Henrik Hagberg, reiser reglene om havnekassen mange og vanskelige spørsmål. Siktemålet med reglene er å sikre selvfinansiering, dvs. at det er tilstrekkelige ressurser til planlegging, utbygging og drift av havner i kommunen. Innholdsmessig er havnekassen en atskilt del av kommunens løpende inntekter, fast eiendom og løsøre som forvaltes for havneformål etter loven her. Det kan virke klargjørende å slå dette fast i loven.

Havnekassen må avgrenses mot kommunens "særlige havneinnretninger". Dette er fast eiendom, anlegg eller innretning som kommunen har stilt til disposisjon for havnen. Også dette kan være klargjørende å fastslå i loven. Man må imidlertid ha klart for seg at det i forbindelse med ikraftsetting av havne- og farvannsloven, 1. januar 1985, mange steder ikke ble foretatt en gjennomgang mht. hva som inngikk i havnekassene og hva som havnene forvaltet på vegne av kommunen. Med hjemmel i havne- og farvannsloven § 23 fjerde ledd ble det derfor fastsatt en overgangsregel. Reglene innebærer at vederlag for utleie og bruk av fast eiendom og innretninger og avkastning av slike inntekter, skal inngå i havnekassen når inntekter av slik eiendom før 31. desember 1984 gikk inn i en "havnekasse". Slik eiendom anses m.a.o. som "særlige havneinnretninger" som ikke går inn i havnekassen. Av ulike grunner er en gjennomgang som nevnt ennå ikke foretatt i mange havner. For mange innretninger, anlegg og fast eiendom er det således fremdeles uklart om de inngår i havnekassen eller ikke. Det er således behov for å videreføre overgangsreglene.

Det er reist spørsmål om det er tilstrekkelig å holde midlene regnskapsmessig atskilt fra kommunens øvrige midler eller om de også må oppbevares separat, dvs. ulike konti. Det er naturlig å føre separate regnskap og oppbevare midlene atskilt utfra målsettingen om at inntekter skal være kostnadsorientert. Separate regnskap og atskillelse letter kontroll.

Det er naturlig å bygge på de kontrollmekanismer som er etablert for kommunesektoren med kontrollutvalg, revisjon og lovlighetsprøving. Alternativt kan det etableres en overordnet kontroll basert på at kommunene sender inn budsjett og regnskaper til statlig organ, for eksempel et havnetilsyn, for kontroll og godkjenning. Sistnevnte ordning synes administrativt vanskelig å gjennomføre, og et lignende system er for eksempel forlatt i den danske havnelov. Gjeldende regler i havne- og farvannsloven bygger på førstnevnte system. Det er registrert et problem knyttet til å

håndheve reglene. Havnestyrene er ikke part overfor offentlige myndigheter, og departementet har derfor begrenset kunnskap om reglene om havnekassen etterleves. På bakgrunn av stram kommuneøkonomi og de enkeltsaker som tross alt kommer opp, og som gjelder fordeling av større beløp, er det likevel grunn til å tro at det her kan være mangelfull etterlevelse av reglene i et visst omfang. Håndhevelsen kan følgelig bli vilkårlig, men det er grunn til å understreke at omfanget av problemet er svært usikkert. Det er grunn til å tro at reglene om havnestyrets uttalerett, jf. havne- og farvannsloven § 23 fjerde ledd, bidrar til å beskytte havnekassen og til å legge grunnlaget for lovlighetsprøving etter kommuneloven § 59. Nytteverdien av reglene i havne- og farvannsloven § 17 er mer usikker, særlig mht. påbudet om å delegere budsjettmyndighet. De langt fleste kommunestyrer praktiserer rammestyring, noe som innebærer at underordnede organer foretar en nærmere fordeling av midler på oppgaver innenfor de rammer kommunestyret har fastsatt, jf. Ot. prp. nr. 43 (1999-2000) side 52.

Et spørsmål som har vært reist og som ikke er regulert i gjeldende lov, er situasjonen når kommunen vil avvike havnevirksomheten. Hva bør skje med havnekassens midler i en slik situasjon? Det kan hevdes at en kommune med havn som har liten trafikk, bør få slippe kravet om egen "havnekasse" og begrensninger knyttet til bruken av havnekassens midler, og at den etter søknad til departementet bør kunne fritas fra plikten. Et vurderingstema bør i så fall være havnens betydning i samferdselsnettet. Dersom havnen ikke har betydning utover kommunens grenser, kan det være grunn til å frita fra krav om egen "havnekasse". Hvis reglene i tillegg hindrer en mer samfunnsnyttig utnyttelse av ressursene, for eksempel når havnen ikke kan karakteriseres som trafikkhavn, bør kommunen fritas.

I større havner med større trafikk bør det være vanskeligere å bli fritatt. Også her bør det likevel foretas en vurdering av om havnen har trafikkhavnefunksjon og om den har betydning utover kommunegrensene. I regulære trafikkhavner vil hensynet til havnens rolle i samferdselsnettet tale mot en avvikling. Det kan imidlertid vurderes å tillate lokal avvikling når kommunen inngår i interkommunalt havnesamarbeide eventuelt at kommunen benytter midlene til å erverve andeler i en privat havn.

Et annet spørsmål er hvilke regler som bør gjelder for realkapital som helt eller delvis tilhører kommunen, men som havnen disponerer for "havneformål". Når realkapitalen beviselig er kommunens, synes det naturlig at havnens rådighet hviler på avtale med kommunen. Når det er vansker med å klargjøre hva som inngår i havnekassen og hva som inngår i kommunekassen, er situasjonen mer uklar. Situasjonen er for eksempel at det ikke er dokumentasjon på rettsforholdet i form av avtaler eller tinglyste skjøter. Skal det være avgjørende at kommunen er eier eller bør kommunen ha bevisbyrden for at realkapitalen ikke inngår i havnekassen? Spørsmålet kommer på spissen ved fordeling av inntekter fra slike aktiva, for eksempel inntekter fra festekontrakter eller salg. Etter havne- og farvannsloven § 23 fjerde ledd kan departementet ved enkeltvedtak fastslå hva som menes med "særlig havneinnretning". Som regel vil departementet kunne fastslå om innretningen er av en art som kan sies å være "særlig havneinnretning", men i den konkrete saken står departementet overfor de samme bevisproblemer som kommunen og vil kunne mangle tilstrekkelig grunnlag for å treffe en avgjørelse. Det kan hevdes at departementet bør ha kompetanse til å avgjøre saken utfra et skjønn mht. eiendomsforholdene. Det kan imidlertid hevdes at dette er

et internt kommunalt anliggende, dvs. avtale mellom to kommunale organ, og at det bør løses på kommunalt nivå. På den annen side kan det hevdes at det av bevismessige og administrative årsaker bør fastsettes en regel om at det i slike tilfeller bør skje en femti - femti fordeling mellom "havnekasse" og kommunekasse.

Det har vært reist spørsmål om havnekassen kan benyttes utenfor havnedistrikt. Etter gjeldende regler må det legges til grunn at havnekassen bare kan benyttes innenfor kommunens grenser. Reglene om tilsynsplikt gjelder for eksempel hele kommunen, jf. § 16 annet ledd, og det ville være underlig om kommunen skulle være avhengig av at det ble opprettet havnedistrikt før den kunne foreta grunnverv for utbygging av havn eller for å foreta tiltak iht. tillatelse fra Kystverket utenfor havnedistrikt.

Det er samtidig klart at det gjennom interkommunalt samarbeid er adgang til å opprette en felles "havnekasse" og at det dermed kan bli aktuelt å benytte en kommunes havnekassemidler utenfor kommunen. Utfra hensynet til en samordnet og effektiv forvaltning synes det ikke naturlig at kommunen kan foreta ensidig oppkjøp for "havneformål" i andre kommuner. Rettslig sett er løsningen imidlertid ikke klar. Dersom kommunen legger havnekassen inn i et aksjeselskap, synes det naturlig at selskapet fikk samme betingelser som et privat selskap for øvrig, dvs. fri adgang til oppkjøp. Også hensynet til å restrukturere trafikkhavnesektoren kan tale for en slik adgang for aksjeselskap.

#### *7.5.4.2 Havneformål*

Etter gjeldende regler kan havnekassens midler bare benyttes for "havneformål", jf. havne- og farvannsloven § 23 fjerde ledd. Hva som er "havneformål" beror på et skjønn, jf. imidlertid forskrift av 24. september 1984 nr. 1678 III annet ledd. Etter bestemmelsen her framgår at det ikke er anvendelse til "havneformål" at havneavgifter eller vederlag for bruk av "særlig havneinnretning" overføres til andre deler av kommunekassen enn havnekassen.

Kjernen i begrepet er likevel klart nok. Disposisjoner til "havneformål" vil være investeringer og andre tiltak i faste anlegg som er grunnlaget for virksomheten; fast eiendom og anlegg som skal benyttes i havnevirksomheten, for eksempel arealer for lagring og håndtering av gods, kaier, moloer, fyr m.v. Videre omfattes nødvendig driftstilbehør som innretninger for fortøyning, lossing, lasting, lagring og for sikker navigasjon. Se Ot. prp. nr. 3 (1983-84) side 14 om havneoppgaver.

Det kan virke klargjørende om "havneformål" blir definert nærmere i loven.

Det lar seg ikke gjøre å lage en uttømmende liste over formål, dels fordi eksemplene er for mange og dels fordi det er meningen at begrepet skal ta opp i seg nye "havneformål" ettersom utviklingen aktualiserer dette. Det vises til forvaltningspraksis som det er redegjort for i kapittel 4. En definisjon kan imidlertid angi kjernen i begrepet. Noen enkelttilfeller som kan volde bry, er behandlet nedenfor.

- "havneformål" utenfor havnedistrikt

Det kan reises spørsmål om havneformålet må være innen havnedistrikt. Det er klart nok at det gjennom interkommunalt samarbeid kan etableres felles "havnekasse" og at det dermed er åpent for benyttelse av midlene utenfor havnedistrikt. Videre vil et

havneaksjeselskap kunne inngå strategiske allianser for eksempel gjennom deltakelse i havnevirksomhet som ligger i en annen kommune. I andre tilfeller må begrepet "havneformål" utfra hensynet til formålet som regelen bygger på, dvs. havnens selvfinansieringsevne, tolkes mer innskrenkende. Et kommunalt foretak kan altså ikke benytte havnekassen for formål utenfor havnedistrikt. Et unntak gjelder for de tilfeller det er gitt tillatelse etter farvannsloven til å foreta tiltak i farvannet utenfor havnedistriktet. Tilsvarende gjelder når det er inngått avtaler mellom Kystverk og havnen om vedlikehold av innretninger like utenfor havnedistrikt.

- markedsføring

Et annet spørsmål som har vært oppe er anvendelse av havnekassen for markedsføring av havner. Såkalt "promotion agencies" er etablert i EU og aktuelt også i Norge. Siktemålet er å markedsføre sjøtransport. Det synes klart at slik markedsføring er for "havneformål". Norske havner bidrar i ulike sammenhenger med noe støtte til aktiviteter som har mer eller mindre markedsføringseffekt for havnen. Stort sett har slik støtte minimal betydning for havnedriften, og det bør avgjøres lokalt om støtten skal gis.

- gaver og disposisjoner

Det bør være adgang til å gi gaver til kulturelle formål, spesielt med maritim tilknytning, eller ved reklame som framhever havnens plass i samfunnet. Det økonomiske omfang må være begrenset slik at man ikke påtar seg hovedansvar for f.eks. drift av museum eller som hovedsponsor for idrettslag.

- planlegging, anlegg og vedlikehold av vei, jernbane

Veier som del av det offentlige veinett: kommunale veier, fylkesveier og riksveier. Selv om en slik investering isolert sett kan være til det beste for havnen ved at veitilførselen forbedres eller at en forbedring framskyndes, må det i disse tilfellene legges vekt på regelens formål slik at utgifter til slike formål ikke kan anses som for "havneformål". Regelen skal sikre en finansiering av havnen. For offentlige veier er det etablert en egen finansieringsordning. I samsvar med gjeldende rett må det imidlertid være adgang til å finansiere jernbaneskiner i havnen.

- benyttelse av andre aktiva i havnekassen

Regelen gjelder gebyrinntekter etter loven og vederlag for utleie og bruk av kommunens særlige innretninger i havnedistriktet. Gode grunner taler for at regelen bør benyttes tilsvarende så langt den passer for disposisjoner over andre aktiva. Når det bør utvises større fleksibilitet mht. disponering av andre aktiva, skyldes dette flere forhold. Aktivumet kan benyttes for andre formål fordi det ikke er et aktuelt behov for det i den daglige driften for eksempel når arealer benyttes som parkeringsplass eller et havnelager leies ut for kontorformål. Når slike disposisjoner gir havnen leieinntekter, er de til havnens beste.

- investeringer i annen virksomhet

Det kan også være slik at havnen har opparbeidet seg midler som det ikke er formål for på kort sikt. Som for disposisjoner over andre aktivum bør det være en viss adgang til å investere i annen virksomhet. Det bør imidlertid ikke foretas særlig risikofylte disposisjoner hvor avkastningen er usikker og hvor man setter selvfinansieringsevnen

på spill. Den nærmere grense er vanskelig å trekke, men må utledes av hva som normalt anses som forsvarlig.

- utlån

Utlån av midler må følge samme retningslinjer som for investeringer i annen virksomhet.

- utbetaling av utbytte til eier

Utbetaling av utbytte til eier må etter gjeldende regler anses å være ulovlig, jf. ovenfor om overføring av avgiftsmidler til andre deler av kommunekassen enn havnekassen. Bruk av aksjeselskapsformen og for så vidt interkommunale selskap aktualiserer en revurdering av en slik absolutt regel. Se aksjeselskapsloven § 3-6 og lov om interkommunale selskap § 29. Selskapsformen interkommunalt selskap er allerede i bruk flere steder, for eksempel Stavanger interkommunale havn IKS. Det kan hevdes at det sentrale bør være at selskapet har en forsvarlig egenkapital ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten, og at det er rimelig at kommunen som eier kan høste avkastning av sine investeringer. På den annen side kan det hevdes at dette medfører en form for skattlegging av sjøtransportnæringen. Adgang til utbytte må imidlertid være en konsekvens av valgt organisasjonsform.

Begrepet ”havneformål” er et vagt uttrykk, og for å avgjøre om en disposisjon er for ”havneformål” må det således foretas en vurdering. Det er naturlig at det legges vekt på hva styret for havnen mener i det konkrete tilfellet. Særlig gjelder det tilfeller hvor kommunestyret, som i utgangspunktet ikke besitter slik kompetanse, skal treffe avgjørelse om benyttelse av havnekassens midler. Det bør således videreføres en regel om at styret for havnen har uttalerett om forvaltning av havnekassens midler. Når en slik regel kun er en ordensregel, har det ingen konsekvenser om den brytes. Det bør knyttes rettsvirkninger til de tilfeller der regelen brytes og det er grunn til å tro at feilen har virket bestemmende for avgjørelsen, jf. forvaltningsloven § 41. Når det er grunn til å tro at feilen har hatt betydning for avgjørelsen, bør vedtaket kunne omgjøres, jf. forvaltningsloven § 35.

En ser vanskelig at det kan etableres en klageadgang overfor kommunestyrets avgjørelse i saker om benyttelse av ”havnekasse”. Kommunestyrets avgjørelse vil ikke være enkeltvedtak. Dvs. at avgjørelsen ikke er bestemmende for rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Styret for havnen er en del av kommunen som rettssubjekt. Brukerne som har betalt inn midlene i havnekassen har fått tjenester for sine innbetalinger og berøres bare indirekte av kommunens avgjørelser gjennom avgjørelsens eventuelle virkninger for servicetilbudet i havnen. Utfra rettssikkerhetsbetraktninger er det heller ikke behov for klageregler utover reglene i kommuneloven § 59 om lovlighetsprøving. Etter nevnte regler vil departementet kunne foreta en lovlighetsprøving av kommunestyrets avgjørelse etter henvendelse eller av eget tiltak. Spørsmål om en disposisjon har vært for ”havneformål” reiser ofte tvil og strid. Det bør derfor fastsettes i loven at departementet kan fatte enkeltvedtak for å fastslå om en disposisjon er å anse som til ”havneformål” eller ikke. For å redusere antall saker bør departementet gjennom forskrift kunne fastsette nærmere regler som bidrar til å klargjøre regelen.

### **7.5.5 Utvalgets forslag**

Utvalget foreslår at trafikkavgiften og spesielle avgifter som kunne oppkreves etter eldre lovgivning tas bort. Utvalget foreslår at betegnelsen ”avgift” erstattes av betegnelsen ”gebyr” for å fremheve brukerfinansieringen. Utvalget mener at der havnen er organisert i aksjeselskap bør inntektene baseres på markedsmessig fastsatte vederlag og ikke kostnadsorienterte gebyrer. Kommunen skal imidlertid uansett oppkreve anløpsgebyr.

Når det gjelder reglene om havnekassen, mener utvalget at disse må videreføres. For å skape større klarhet foreslår utvalget at begrepet ”havnekasse” defineres i loven som en atskilt del av kommunens løpende inntekter, fast eiendom og løsøre som forvaltes for ”havneformål” etter loven her. Tilsvarende foreslår utvalget at begrepet ”særlig havneinnretning” defineres i loven som fast eiendom, anlegg eller innretning som ikke inngår i havnekassen, men som forvaltes av havnen på vegne av kommunen. Utvalget foreslår videre at reglene tilpasses adgangen til å foreta utdeling til eierne etter selskapslovgivningen, men slik at det for ”havneformål” står til rådighet en forsvarlig eiendomsmasse og likvider ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten.

Utvalget legger til grunn at havnekassen skal benyttes innenfor kommunens grenser. Ved interkommunalt samarbeid og når havner organiseres i aksjeselskaps form bør det imidlertid kunne foretas investeringer også utenfor kommunegrensen.

Utvalget foreslår at det etter departementets tillatelse kan gis tillatelse til å avvikle trafikkhavnevirksomhet og at det i den forbindelse kan settes vilkår om disponering av havnekassens midler. Departementets vurdering bør skje ut fra havnens betydning i samferdselsnettets og dens betydning lokalt.

## **7.6 Forholdet til annen lovgivning, internasjonale regler m.v.**

### **7.6.1 Innledning**

I mandatet framgår at: ”Utredningsarbeidet skal omfatte forholdet til EU og annet internasjonalt regelverk. Det bør videre omfatte en oversikt over rettstilstanden i andre nordiske land.” Selv om det ikke uttrykkelig er omtalt i mandatet er det dessuten vanlig å omtale forholdet til annen lovgivning.

Når det gjelder førstnevnte forhold vises til kapittel V om utenlandsk rett. I kapitlet her vurderes hvordan havneloven bør tilpasses utenlandsk rett og annen lovgivning.

### **7.6.2 Gjeldende rett**

Gjeldende lov bygger på at staten ved Kystverket er farvannsmyndighet. Havnedistriktet er en avgrensning av kommunens myndighet i farvannet.

Havnevirksomhet har tilknytning både til stat og kommune, dvs. at havnestyrene er undergitt instruksjonsmyndighet fra begge hold. Det er imidlertid klart med endringer i havnelovgivningen, fra ikrafttredelsen av gjeldende lov og fram til i dag, at havnevirksomhet er kommunal virksomhet og at kommuneloven gjelder som

alminnelige lovgivning på området, jf. kommuneloven § 2. Havne- og farvannsloven må således anses som særlov i forhold til kommuneloven.

Havne- og farvannsloven har i § 12 annet ledd bestemmelser om interkommunalt samarbeid. Bestemmelsene er ikke endret som følge av ikraftsettelse av lov om interkommunale selskap (IKS). Kommunal havnevirksomhet organiseres i dag som interkommunale selskap, dvs. utenfor kommunen som rettssubjekt.

Havne- og farvannsloven bygger på at planlegging skjer etter reglene i plan- og bygningsloven, jf. havne- og farvannsloven § 27. Når det gjelder tiltak, arbeid og anlegg i sjøområder er det både regler i havne- og farvannsloven og plan- og bygningsloven.

Forholdet mellom arbeidsmiljøloven/sjømannsloven og havne- og farvannsloven er ikke omtalt i sistnevnte lov og dens forarbeider. Etter havne- og farvannsloven § 16 første ledd har kommunen tilsynsansvar for havnen som for annen kommunal virksomhet. Ansvar etter § 16 annet ledd omfatter alle havner i kommunen og gjelder forhold av maritim betydning i havnene. Etter arbeidsmiljøloven har Arbeidstilsynet tilsynsansvar med havnearbeider. Ansvar gjelder til kaikant. For arbeid om bord på skip som ligger i havn kommer sjøfartslovgivningen til anvendelse.

Kontroll med skips sjødyktighet skjer med hjemmel i sjødyktighetsloven. Grensen mellom denne lov og havne- og farvannsloven er således klar nok. Det er likevel enkelte berøringspunkter, jf. sjødyktighetsloven §§ 114, 116 og havne- og farvannsloven §§ 11 nr. 3, 16 fjerde ledd. Bestemmelsene angår orden i og bruk av havnen.

### **7.6.3 Aktuelle spørsmål**

#### **7.6.3.1 Farvannsloven**

I hvilken utstrekning bør det legges farvannsmyndighet til kommunen? Forvaltning av farvann, dvs. ulike reguleringer av tiltak og bruk av farvann, har tradisjonelt vært et statlig ansvar. Sjøhavner har på samme måte som lufthavner et visst behov for å ivareta hensynet til sikkerhet og framkommelighet inn og ut av havnen. Kommunene er således tradisjonelt gitt et medansvar. Et slikt medansvar ivaretar hensynet til lokal medbestemmelsesrett og kan bidra til å opprettholde en lokal fagmyndighet innen havne- og farvannssektoren. Behovet for lokal myndighet kan knytte seg til tiltak i sjø, bruk av farvann og navigasjonsveiledning.

Spørsmålet om å legge farvannsmyndighet til kommunen er også et spørsmål om å finne en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom stat og kommune. Kystverket med sine 5 distriktskontorer har i dag ansvaret for hovedledene og viktige bileder, men også for områder hvor det ikke er opprettet havnedistrikt. Det er opprettet ca 100 havnedistrikter. Det synes åpenbart at det vil ha større administrative og økonomiske konsekvenser for Kystverket å overta ansvaret for disse områdene. Utvalget har i kapittel 7.2 foreslått at havnedistriktene videreføres.

Havnedistriktene kan hjemles i havneloven eller i farvannsloven. En retts teknisk klar løsning vil være å legge all myndighet som vedrører farvannet i farvannsloven.

Løsningen bidrar til å skille ut myndighetsoppgavene fra andre oppgaver av mer forretningspreget karakter. Den legger således til rette for bruk av ulike organisasjonsformer innen havnevirksomheten. Havnedistriktene bør hjemles i havneloven. Manøvrering av fartøy ut og inn av havn er så sterkt forbundet med havnedrift at havneloven bør omfatte områder i sjø.

Neste spørsmål er om havneloven skal ha egne bestemmelser om myndighet i sjø eller om loven skal bygge fullt ut på farvannslovens bestemmelser om tiltak, bruk, inngrep mot skipsfarten og navigasjonsveiledning. Det synes nødvendig utfra rettspedagogiske hensyn å ta inn bestemmelser i havneloven som ofte anvendes på sektoren. Farvannsloven bør imidlertid gjelde tilsvarende så langt den passer innen havnedistrikt. Derved kan det sikres fullstendige regler og enhetlige løsninger.

#### *7.6.3.2 Kommune­loven*

I forhold til kommune­loven er et sentralt spørsmål om i hvilken utstrekning man skal ha særregler i havneloven. Det kan hevdes at det er viktig for effektiviteten i den kommunale forvaltningen at det finnes færrest mulig særregler. Kommune­loven bygger på en forutsetning om at man som alminnelig prinsipp følger de generelle regler om kommunale organer også på særlovsområdene, med mindre særlige hensyn gjør seg gjeldende, jf. kommune­loven § 2. Særregler må ha særskilt og klar hjemmel i lov. Det er i kapittel 7.1.6.1 vist til noen grunner som kunne tale for å gjøre unntak fra de generelle regler i kommune­loven. For øvrig vises til drøftelsene i kapittel 7.4.

#### *7.6.3.3 Lov om interkommunale selskap*

Etter lov av 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskap er det etablert en egen selskapsform for interkommunalt samarbeid hvor deltakerne har et ubegrenset deltakeransvar, jf. kapittel 7.4.2.1.3.

Det kan reises spørsmål om det etter gjeldende rett er adgang til å organisere havnevirksomhet som interkommunalt selskap. Spørsmålet er drøftet i Marjus nr. 276, 2001. Toril Kristiansen Høyland konstaterer i rapporten at den reelle vurderingen blir avgjørende for spørsmålet om kommunene juridisk sett har adgang til å løse de aktuelle oppgavene innenfor et interkommunalt selskap, jf. rapporten side 14. Bestemmelsen i havne- og farvannsloven § 12 annet ledd ble utformet før vedtakelsen av lov om interkommunale selskaper og spørsmålet om bruk av selskapsformen innen havnesektoren er ikke drøftet i for- eller etterarbeider til havne- og farvannsloven. Gode grunner taler for at kommunen vurderer virksomhetens art nøye før organisasjonsformen velges. I utgangspunktet er ikke selskapsformen forbeholdt virksomhet av spesiell art, men den er utformet med tanke på virksomhet med forretningsmessig preg. En del av havnevirksomheten består av forretningsoppgaver som ikke er undergitt havne- og farvannslovens regler. For øvrig består virksomheten av ulike offentligrettslige oppgaver. Graden av forretningspreg vil således variere. Et viktig spørsmål er om det er tilstrekkelig hjemmel for å overføre offentligrettslig myndighet til rettssubjekt utenfor kommunen. Ut fra tradisjonelle læresetninger er det neppe slik hjemmel i havne- og farvannsloven. Et annet forhold som bør vurderes er forholdet mellom reglene om "havneformål" i havne- og farvannsloven og reglene om skatteplikt for interkommunale selskap og utdeling til deltakerne. Se nedenfor.

Ut fra tradisjonelle læresetninger er det neppe hjemmel i havne- og farvannsloven for å overføre offentligrettslig myndighet til rettssubjekt utenfor kommunen. Toril



Kristiansen Høyland har i nevnte rapport pekt på at interkommunale selskap vil være i en slags mellomstilling mellom det private og offentlige apparat, og at læren om forvaltningsorganers delegasjonsadgang er i utvikling i retning av at spørsmålet bør løses utfra reelle hensyn tilknyttet den enkelte situasjon, jf. rapporten side 10. Et forhold som trekkes fram er at etablering og drift av havner er virksomhet som det åpenbart kan være fordelaktig at kommuner samarbeider om, jf. rapporten side 12.

Et spørsmål som har vært reist er om interkommunale havneselskap bør ha skatteplikt. De offentlig eide havner i Norge har til nå ikke betalt inntekts- eller formuesskatt. En rekke interkommunale havner har tilpasset seg eller er i ferd med å tilpasse seg lov om interkommunale selskap. Skattespørsmålet har så langt ikke vært tatt opp til diskusjon, og det er uklart om de etablerte interkommunale selskaper innen havnesektoren har overveiet skattelovens § 2-2. Det kan virke underlig at organisasjonsformen skal være avgjørende for skattespørsmålet. I alle fall kan skatteplikt for interkommunale selskap påvirke kommunenes valg av organisasjonsform. I utgangspunktet er havnene offentlige forvaltningsbedrifter som skal drives på "non-profit-basis" etter selvkost. Havnevirksomhet kan imidlertid objektivt sett gå med overskudd. I forarbeidene til lov om interkommunale selskap framgår at organisasjonstilbudet er ment for mer forretningspreget virksomhet, jf. Ot. prp. nr 53 (1997-98) side 77. Skattespørsmålet kommer også opp i forhold til aksjeselskap. Når det vedtektsfestes at utbytte fra virksomheten må benyttes for "havneformål", synes det å være grunn til å vurdere om det skal være skatteplikt. Det vises i denne sammenheng til dansk praksis med skattelettelse i slike tilfeller. Forholdet bør tas opp med Finansdepartementet.

#### *7.6.3.4 Plan- og bygningsloven*

Havne- og farvannsloven har aldri hatt klare bestemmelser om hvordan en havneplan skal utarbeides og hva den skal omfatte, jf. Ot. prp. nr. 3 (1983-84) side 86. Havneplanleggingen er integrert i den ordinære planleggingsprosess etter plan- og bygningsloven. Dette er så selvsagt at det er unødvendig å nevne uttrykkelig i loven.

Tendensen er å utvikle plan- og bygningsloven som den sentrale planleggingslov. I lys av denne utviklingen er spørsmålet om plan- og bygningsloven har tilfredsstillende bestemmelser om havneplanlegging eller om det bør foretas endringer. Det har vært reist spørsmål om å utvide plan- og bygningsloven § 9-4 om samarbeid mellom Statens vegvesen, fylkeskommunen og kommunen om planlegging av riks- og fylkesveier til å omfatte Kystverkets havneplanlegging. Når det gjelder trafikkhavner, synes det åpenbart at den samme begrunnelsen som anvendes mht. fylkes- og riksveier bør kunne legges til grunn for trafikkhavner. Trafikkhavner er en del av veisystemet. Når det gjelder øvrige farvannsanlegg er disse først og fremst en del av farvannssystemet og behovet for forhåndsplanlegging mindre. Havnelovutvalget har drøftet spørsmålet om utvidelse av plan- og bygningsloven § 9-4 med Planlovutvalget. Bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 9-4 bør i hvert fall utvides slik at den omfatter havneplanlegging i nasjonalhavner.

#### *7.6.3.5 Sjødyktighetsloven*

Både havne- og farvannsloven og sjødyktighetsloven har bestemmelser om lossing og lasting, se henholdsvis sjødyktighetsloven § 114 første ledd nr. 2 (skadelige stoffer) og havne- og farvannsloven § 11 nr. 3 (farlige stoffer). Utfra rettspedagogiske hensyn

bør reglene samles i en lov. Lossing og lasting er en typisk havnefunksjon. På den annen side har reglene ulik begrunnelse, henholdsvis hindre forurensning og fare.

I NOU 1992:32 Bedre struktur i lovverket side 262 er det reist spørsmål om hensiktsmessigheten av å ha regler om utslipp fra fartøyer både i havne- og farvannsloven og sjødyktighetsloven, jf. havne- og farvannsloven § 11 nr. 5 og sjødyktighetsloven § 114 nr. 4. Utslipp fra fartøy gjelder forhold ved skipet og bør således reguleres i sjødyktighetsloven.

### **7.6.8 Internasjonale regler - folkerett**

Det er i kapittel 5 gjort rede for rettsutviklingen i EU. Også andre avtaler Norge er bundet av kan ha betydning for utforming av havneloven. I kapitlet her vurderes hvilke lovtiltak som internasjonale regler kan foranledige i havnesektoren.

#### *7.6.8.1 Regler som gjelder kommunal næringsvirksomhet*

Kommunal næringsvirksomhet og forholdet til EØS avtalen er gjennomgått i NOU 1995:17 Om organisering av kommunal og interkommunal virksomhet, kapittel 9, side 121 flg. Det vises til gjennomgangen som nevnt.

##### *7.6.8.1.1 EØS-avtalen og offentlig virksomhet*

Spørsmålet er hvilke EØS-regler som kan komme til anvendelse på den næringsvirksomhet som drives av kommunale og interkommunale foretak.

Kommuner og fylkeskommuner er selvstendige forvaltningsenheter og utgjør ikke en del av staten. De plikter en stat påtar seg under EØS-avtalen, må som hovedregel respekteres av det offentlige generelt, uavhengig av om det er stat, kommune eller fylkeskommune.

Etter EØS-avtalens artikkel 125 har avtalen ingen innvirkning på statenes regler om eiendomsretten. Avtalen legger således ingen begrensninger på det offentliges adgang til å eie næringsvirksomhet og å drive næringsvirksomhet i offentlig regi. Hvorvidt det offentlige skal drive næringsvirksomhet og hvorledes denne virksomheten skal organiseres, vil det derfor være opp til det enkelte land å avgjøre. Offentlig eiet virksomhet må imidlertid, i likhet med private virksomheter, respektere EØS-avtalens bestemmelser og kan verken diskrimineres eller tillates konkurransefordeler i forhold til privat eiet virksomhet.

Artikkel 59 innebærer at EØS-avtalens konkurranseregler, herunder statsstøtteforbudet, gjelder for kommunal og fylkeskommunal eiet næringsvirksomhet. Artikkel 59 første ledd modifiseres gjennom bestemmelsens annet ledd for det tilfellet at et foretak er tillagt oppgaver av allmenn økonomisk betydning. Bestemmelsen i artikkel 59 annet ledd må sees i sammenheng med at staten, herunder kommuner og fylkeskommuner, i allmennhetens interesse har et særlig ansvar for å utføre enkelte oppgaver. I slike tilfeller vil et offentlig foretak være bundet av konkurransereglene bare i den utstrekning dette ikke rettslig eller faktisk hindrer det i utførelsen av de særlige oppgaver av allmenn økonomisk betydning som foretaket er tillagt.

#### *7.6.8.1.2 Statsstøtteforbudet*

Reglene om statsstøtte henger nøye sammen med EØS-avtalens konkurranseregler fordi en økonomisk støtte fra staten vil kunne bedre den aktuelle bedrifts konkurransedyktighet og derfor medføre en konkurransevridning på det aktuelle marked. EØS-avtalens artikkel 61 setter derfor forbud mot enhver form for støtte gitt med statsmidler dersom denne kan virke konkurransevridende og påvirke samhandelen mellom landene.

Begrepet statsstøtte må forstås vidt og vil omfatte alle tiltak som resulterer i en netto overføring av midler fra det offentlige. Dette gjelder uavhengig av om støtten er gitt til et offentlig eller et privat eiet foretak. Forbudet i EØS-avtalens artikkel 61 rammer ikke bare støtte gitt fra staten, men også støtte fra kommuner og fra regionale myndigheter som fylkeskommuner, og også selv om midlene har sitt opphav i kommunal beskatning (EU-domstolen, sakene 298/83 og 248/84).

Ved bedømmelsen av om offentlige tilskudd til en virksomhet skal anses som statsstøtte, har Europa-kommisjonen oppstilt et markedsøkonomisk investorprinsipp. Hovedinnholdet i dette prinsippet er at det offentlige skal handle ut fra de samme økonomiske parametre som en privat investor av samme størrelse ville gjøre, når den skyter inn kapital, yter lån m.v. til en virksomhet. Dette vil gjelde uavhengig av om virksomheten er offentlig eller privat eiet.

Statsstøtte vil ikke bare omfatte direkte statlige og kommunale tilskudd til en virksomhet, men også gunstige lån, skatte- og rentelettelser og statsgarantier. En garanti vil kunne anses som støtte allerede når den ytes, uansett om den blir aktuell eller ei. Den bedrift som mottar en slik garanti, vil kunne oppnå en konkurransefordel i forhold til andre aktører på markedet.

Forbudet i EØS-avtalens artikkel 61 gjelder bare når støtten fordreier eller er egnet til å fordreie konkurransen og påvirker samhandelen mellom landene. Etter EU-domstolens og Europa-kommisjonens praksis skal det imidlertid svært lite til for at støtte gitt fra det offentlige anses for å påvirke konkurransesituasjonen og samhandelen mellom landene. Det er tilstrekkelig at den støtten som ytes, styrker virksomhetens konkurransevne sammenlignet med andre foretak som konkurrerer innen EØS-området (sak 730/79 Philip Morris, Saml. 1980 s. 2671).

#### *7.6.8.1.3 Regler om offentlige anskaffelse*

Levering av varer og tjenester til det offentlige utgjør et betydelig marked. Tradisjonelt har det offentlige favorisert både lokale, regionale og nasjonale leverandører. Dette er imidlertid i strid med det generelle diskrimineringsforbud i EØS-avtalens artikkel 4 og hindrer leveranser til offentlige myndigheter på tvers av landegrensene som kunne øket konkurransen og derved redusert offentlige utgifter.

Reglene i anskaffelsesloven med tilhørende forskrifter gjelder statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og organer, herunder organer som utgjør et eget rettssubjekt og som i hovedsak finansieres eller kontrolleres av det offentlige. Som offentligrettslig organ regnes ikke virksomheter som er av industriell eller forretningsmessig karakter.

Regelen om offentlige anskaffelser vil gjelde for kommunal og interkommunal virksomhet i de tilfeller hvor anskaffelsene overstiger de verdigrenser som er angitt i forskriftene.

#### *7.6.8.2 Regler som gjelder havnevirksomhet*

Etter lov av 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann m.v. § 10 gjelder det i utgangspunktet en rett til å anløpe havnene i havnedistriktet. Etter § 16 fjerde ledd kan havnemyndighetene likevel utfra hensynet til sikkerheten i skipsfarten beslutte å nekte anløp. Det er videre etter gjeldende rett adgang til å dirigere trafikken inn og ut av havn, for eksempel bestemme i hvilken ordning fartøyene skal legge til og anvise kaiplass.

Det vises til kapittel 7.4.4. for nærmere omtale av regler om adgang til å benytte havn, jf. også kapittel 4.3.

### **7.6.9 Utvalgets forslag**

Havner og sjøtransport inngår i en større internasjonal sammenheng. Enhetlige regler i ulike stater bidrar således til effektiv havnevirksomhet. Det foreslås derfor at det i loven tas inn en direkte henvisning til folkerettens regler på havneområdet.

Når det gjelder farvannsmyndighet, bør farvannsloven gjelde som generell lov. Havneloven bør ha regler som ivaretar behovet for myndighet i farvann, dvs. i havnedistrikt.

Utvalget mener at det kommunale selvstyret må være utgangspunkt for lovens regler. Loven må derfor baseres på å regulere forhold som ut fra nasjonale hensyn foranlediger egne regler som går foran kommunelovens bestemmelser. Utvalget mener for det første at samfunnssektoren er så vidt viktig at den må undergis regulering i egen lov. Dernest mener utvalget at egne styringsorganer for havnen må opprettes når havnen utpekes som nasjonalhavn. Utvalget legger til grunn at staten kan kreve representasjon i styret for viktige havner. Utvalget finner det naturlig å bygge videre på kommunal farvannsmyndighet innen havnedistrikt. Når det gjelder forretningsvirksomhet i kommunale havner, mener utvalget at kommunen har et ansvar for å fremme konkurranse mellom ulike tjenestetilbydere. Utvalget antar at konkurransemyndighetene vil håndheve konkurransereglene på området.

Når det gjelder forholdet til plan- og bygningsloven, foreslår utvalget bestemmelser i farvannsloven som skal sikre bedre samordning mellom lovene. For øvrig legger utvalget opp til at havnemyndigheten må vurdere forhold som kan påvirke sjøverts ferdsel gjennom bestemmelser i havneloven. Når det gjelder adgangen til å drive forhåndsplanlegging etter plan- og bygningsloven § 9-4, foreslår utvalget at bestemmelsen utvides slik at den kan anvendes for nasjonalhavner.

## 8 Utviklingstrekk farvann

### 8.1 Normative utviklingstrekk

#### 8.1.1 Innledning - kritikk mot lovens struktur og språk

Det er i ulike sammenhenger framkommet synspunkter på havne- og farvannslovens, bl.a. er det i flere utredninger pekt på mangelfulle forarbeider og manglende regulering av sentrale spørsmål. (Ingunn Elise Myklebust "Tilhøvet mellom kommunelova og hamnelova", det juridiske fakultets skriftsserie nr. 79, UIB 1999/ Aslak Runde "Vrakfjerning" Marjus nr. 213 1995/ Henrik Hagberg, "Styringsorganer og økonomiforvaltning i norske havner", UIO 1999).

#### 8.1.2 NOU 1992:32 Bedre struktur i lovverket

Lovstrukturutvalget gir i sin delutredning II NOU 1992:32, en rekke generelle og spesielle anbefalinger om lovstruktur. Det er i Justisdepartementets veileder om lov- og forskriftsarbeid av februar 2000 "Lovteknikk og lovforberedelse" kapittel 2.2.4, uttalt følgende om gjennomføring av hensynet til god lovstruktur: "Når det settes i gang et lovarbeid, bør alltid hensynet til lovstruktur vurderes. Man bør i den forbindelse foreta en generell vurdering av lovstrukturen på det aktuelle området, f.eks. om eksisterende, mindre enkeltlover på et område kan tas inn som en del av en ny, større lov. I denne forbindelse bør man overveie de konkrete anbefalinger på en rekke områder som finnes i Lovstrukturutvalgets utredning (NOU 1992: 32)."

Lovstrukturutvalget har en rekke strukturelle reformforslag, jf. kapittel 10:

- Inkorporering av en del mindre lover i plan- og bygningsloven
- Det bør avklares hva som bør reguleres i forurensningsloven og hva som bør reguleres av andre lover
- Sjøfartslovgivningen bør samles i en lov
- Strukturen i lovgivningen om skadeforebyggelse og sikkerhet bør vurderes nærmere.

Om havne- og farvannsloven uttaler utvalget på side 262 bl.a. følgende: "Havneloven er satt sammen av elementer som kan føres inn i andre lover. Vi har ikke foretatt noen inngående analyse av hvilke lover dette kan være. De aktuelle lovene synes å være: Sjødyktighetsloven, plan- og bygningsloven, vassdragsloven, kommuneloven og samferdselsloven."

#### 8.1.3 Planlovutvalget

Planlovutvalget ble varslet i St. melding nr. 29 (1996-97) Regional planlegging og arealpolitikk. I meldingen side 6 framgår det at utvalget skal legge vekt på følgende hovedpunkter:

- forenkle, effektivisere og sikre deltagelse i prosesser etter pbl
- fastsette og konkretisere nasjonale mål på noen prioriterte områder
- ivareta ny kunnskap i planarbeidet
- avklare endringsbehov i lys av morgendagens behov

Planlovutvalget har 31. januar 2001 lagt fram en delinnstilling, NOU 2001:7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Av interesse for farvannssektoren framgår følgende av kapittel 16.3.7.3 i delinnstillingen:  
"Havner er trafikknutepunktet mellom sjø og land. Havnearealene med tilgrensende områder må være slik at de sikrer regulær drift og bruk året rundt, og de må være optimalt tilknyttet det landbaserte samferdselsnettet.

Sjøverts ferdsel er en viktig del av det nasjonale samferdselssystemet. Velfungerende havner og god infrastruktur for sjøtransport er av vesentlig betydning for effektiviteten i transportsystemet og dermed konkurranseevnen i norsk næringsliv.

Totalt finnes det 104 kommuner med eget godkjent havnedistrikt, som er et særskilt geografisk myndighetsområde. Av disse har om lag 60 kommuner en egen havneadministrasjon. Av de offentlige havnene har Stortinget eller Fiskeridepartementet gitt 8 status som nasjonal havn og 6 som regional havn.

Tilknytningen mellom havnene og det landbaserte transportnettet må bli bedre. Hva angår vegtilknytning og jernbanetilknytning, må først og fremst de største og viktigste havnene prioriteres. Havnene må ha tilgang på nok landarealer for å sikre og tilrettelegge for effektiv godshåndtering.

I dag regulerer havne- og farvannslovgivningen all utbygging og bruk av kystsonen. Loven krever at ulike tiltak ikke skal stride mot vedtatt plan. Store deler av kystsonen er i dag planlagt med hjemmel i plan- og bygningsloven. Nære sjøområder i tilknytning til bebyggelse på land og i nærhet til landverts aktivitet, og som setter press på bruk av sjøområder, bør således være planlagt.

Det er behov for en bedre samordning av forvaltningen etter havne- og farvannsloven og plan- og bygningsloven. Et lovutvalg for revisjon av havne- og farvannsloven er nylig nedsatt. Forholdet mellom de to lovene vil bli utredet i nær kontakt med Havnelovutvalget.

#### *Kystforvaltningens forslag i forhold til planprosessen og plan- og bygningsloven*

Det er kommunen som har ansvaret for å planlegge og behandle forslag til utbygging i sine havner. Sentrale og lokale havnemyndigheter er avhengige av at kommunene gjør dette, og at det faktisk blir foretatt en avveining mot andre interesser.

I den senere tid har Kystverket hatt store utfordringer knyttet til framdrift i forbindelse med utvikling av de viktigste trafikkhavnene i landet. Havnene konkurrerer ofte om arealer, som lokalt også vurderes som attraktive for byutvikling og rekreasjon. Den kommunale planmyndigheten finner det ofte vanskelig å velge nasjonale transport- og næringsinteresser på bekostning av lokale verdier knyttet til byutvikling og rekreasjon. For Kystverket oppleves det som et problem at planprosessene lokalt og regionalt tar for lang tid eller ikke finner sted i det hele tatt. På denne bakgrunn er det reist spørsmål om dette kan motvirkes ved at plan- og bygningsloven §9-4 utvides til å omfatte hele samferdselssektoren, inkludert sjøtransport.

Ellers foreslår Kystverket revisjon av RPR-ATP for å sikre bedre integrering av samferdselsplanlegging i annet planarbeid, og understreker behovet for regionale samferdselsplaner. Videre påpekes behovet for rullering av kommunale planer. Det foreslås at

dette blir nedfelt i plan- og bygningsloven, for eksempel ved at virkninger av planen faller bort etter 4 år dersom den ikke tas opp til revisjon, eventuelt at instanser med innsigelsesrett kan kreve planrevisjon på samme grunnlag som når det varsles innsigelse.

#### *Utvalgets kommentar*

Samferdselsektoren er en tung sektor innenfor plan- og bygningslovens plansystem, av meget stor betydning for både næringsutvikling og miljø- og trivselskvaliteter. Utvalget viser til de synspunkter som framkommer ovenfor om utfordringene til plansystemet på dette området.

Forholdet mellom plan- og bygningsloven og plansystemene innenfor de forskjellige samferdselsektorene framstår i dag som uensartet og uklart. Utvalget ser det som en viktig oppgave å bidra til en klarere og mer enhetlig struktur for samferdselsplanleggingen, og for forholdet mellom denne planleggingen og annen arealbruksplanlegging. Vi ser muligheter for at plan- og bygningsloven kan bli et sentralt redskap i denne utviklingen. Vi viser blant annet til drøftingen av samordningsmekanismer i kapittel 7. Dette vil være et viktig tema i utvalgets videre arbeid, hvor det blant annet blir naturlig med kontakt til utvalget som utreder ny havnelov.”

### **8.1.4 Lossituasjonen – slutt på forbudte områder**

I medhold av lov om forsvarshemmeligheter ble det tidligere fastsatt bestemmelser gjeldende for utenlandske fartøyer over 50 Brt. om losplikt i ”forbudte sjøområder”. Bestemmelsene ble fastsatt ut fra hensynet til rikets sikkerhet og gjaldt bl.a. i Oslofjord-området, Trondheimsfjorden og strekningen fra Vestfjorden til Honningsvåg.

Forsvarsdepartementet opphevet nevnte påbud 1. mai 1995. Fiskeridepartementet fastsatte fra samme tidspunkt bl.a. et nytt lospliktsystem med hjemmel i losloven av 1989 basert bl.a. på et generelt lospåbud innenfor grunnlinjen. Det nye lospliktsystemet er begrunnet i miljø og sjøsikkerhetshensyn, mot nasjonale sikkerhetshensyn tidligere.

### **8.1.5 Kystvaktloven**

Ut fra formålet om at Kystvakten gjennom den etablerte indre kystvakt skal kunne anvendes generelt innenfor miljøoppsynet, er Kystvakten gitt myndighet til å håndheve havne- og farvannsloven, jf. Ot. prp. nr. 41 (1996-97) Om lov om Kystvakten, jf. kystvaktloven § 12 første ledd bokstav e.

Det vil i første rekke være i forbindelse med tiltak for å trygge ferdsele at det er aktuelt at Kystvakten skal håndheve havne- og farvannslovens bestemmelser. Som eksempel kan nevnes kontroll med eller håndhevelse av farvannsreguleringer (ferdselsrestriksjoner eller fartsbegrensinger til sjøs). Forsvaret/Kystvakten skal i samarbeid med Kystverket utarbeide nærmere retningslinjer for når og hvordan Kystvakten skal kunne føre kontroll og håndheve reglene i loven, jf. Ot. prp. nr. 41 (1996-97) Om lov om Kystvakten kapittel 3.

## **8.2 Utviklingstrekk**

### **8.2.1 Nyttetraffic**

#### *8.2.1.1 Godsutvikling*

Når det gjelder godsutviklingen, vises det til tabell 6.1. og 6.2.

#### *8.2.1.2 Cruisetraffic*

Trafikken med cruise fartøy er økende langs norskekysten. Tabel 8.1 viser at fartøyene oppsøker byene, fjordene og Svalbard. Det vesentligste av cruisetraffic skjer i perioden april – september.



Tabell 8.1 Cruisecalls Norwegian Ports 1993 - 2000

HAVN	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Alta	14	14	6	10	9	3	4	1
Arendal	1	1	2	6	3	8	2	4
Aurland/Flåm	66	77	67	66	73	71	62	88
Bergen	159	164	155	139	152	160	138	173
Bodø	1	11	11	5	4	7	9	1
Borg/Fredrikstad	-	-	0	0	0	0	0	0
Brønnøy	1	1	0	3	3	2	5	3
Eidfjord	20	15	15	10	13	21	20	16
Florø	1	0	0	0	0	1	1	9
Geiranger	104	106	106	113	107	114	115	135
Narvik	9	11	12	10	4	9	7	8
Gudvangen	35	34	42	32	33	39	39	38
Hammerfest	42	46	36	40	37	34	36	38
Harstad	3	2	2	1	2	1	2	3
Jondal	8	4	4	5	12	4	2	??
Kristiansand	11	8	6	4	7	12	15	20
Kristiansund	11	5	10	4	9	6	2	6
Lofoten/Gravdal	64	54	48	54	60	38	54	66
Molde	48	49	49	39	54	38	39	38
Måløy	0	6	4	5	0	0	1	0
Nordkapp	98	105	98	97	97	78	82	99
Olden/Nordfjord	42	27	46	46	48	34	32	38
Oslo	61	71	58	79	81	99	123	109
Stavanger	21	25	27	31	32	37	28	50
Svalbard*	-	-	17	11	21	20	22	23
Tromsø	82	92	81	62	76	55	72	85
Trondheim	41	40	45	33	46	29	35	37
Ulvik	20	27	25	11	13	19	14	12
Vik	30	45	32	35	33	26	25	38
Vågan	14	8	8	5	3	3	4	(7)
Ålesund	24	35	32	32	31	33	29	46
Åndalsnes	-	-	34	27	32	24	30	21
TOTALT	1 056	1 130	1061	1 004	1074	1 005	1 027	1.182

Kilde: CN-Bergen 03/11/00/gah, \*tallene for Svalbard er oppgitt av Svalbard samfunnsdrift AS og gjelder anløp Bykaia i Longyearbyen.

### *8.2.1.3 Hurtigbåttrafikk*

Et utviklingstrekk de senere år er økt hurtigbåttrafikk langs norskekysten. Det særegne med slik trafikk er farkostenes egenart. De går hurtig og stikker grunt i sjøen. Dette stiller spesielle krav til utøvelse av sjømannskap, samt egne og eksterne navigasjonshjelpemidler.

## 8.2.2 Fiskerivirksomhet

### 8.2.2.1 Fartøystatistikk, antall fiskere, lønnsomhet, fiskekart

Tabell 8.2 Registrerte fartøy i perioden 1990-1999.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Alle Total	17 391	17 234	17 065	16 398	15 206	14 187	13 932	13 635	13 248	13 196	13 015
Fordelt etter type/By type											
Dekte fartøy/Decked vessels	8 436	8 627	8 790	8 826	8 716	8 662	8 649	8 555	8 465	8 449	8 430
Opne fartøy/Open vessels	8 955	8 607	8 275	7 572	6 490	5 525	5 283	5 080	4 783	4 747	4 585
Fordelt fylkesvis/By county:											
Finnmark	1 883	2 000	1 956	1 987	1 797	1 690	1 691	1 682	1 699	1 666	1 686
Troms	3 242	3 215	3 280	3 144	2 952	2 577	2 576	2 471	2 392	2 404	2 376
Nordland	4 200	4 189	4 177	4 020	3 879	3 709	3 575	3 437	3 332	3 344	3 341
Nord-Trøndelag	523	550	567	547	484	461	434	436	406	422	453
Sør-Trøndelag	921	832	834	828	646	568	547	499	505	488	463
Møre og Romsdal	1 946	1 887	1 874	1 775	1 678	1 590	1 595	1 571	1 522	1 500	1 471
Sogn og Fjordane	1 316	1 293	1 220	1 014	811	820	770	759	744	746	715
Hordaland	1 265	1 211	1 128	1 074	980	873	842	848	700	717	764
Rogaland	727	706	686	664	626	596	602	623	619	607	611
Vest-Agder	614	610	603	590	585	559	553	561	563	559	454
Aust-Agder	207	198	193	204	208	215	216	221	226	233	195
Telemark	116	115	107	106	111	112	115	101	103	104	97
Vestfold	136	130	136	143	145	143	146	153	162	141	141
Buskerud	21	22	22	20	20	21	20	21	20	17	9
Akershus	25	27	30	31	31	29	31	35	35	37	36
Oslo	12	11	11	10	11	13	15	15	17	15	14
Østfold	237	238	241	241	242	211	204	202	203	196	189

Revisjon av merkeregisteret har medført endringer i tidligere publisert statistikk for årene 1991-1999.

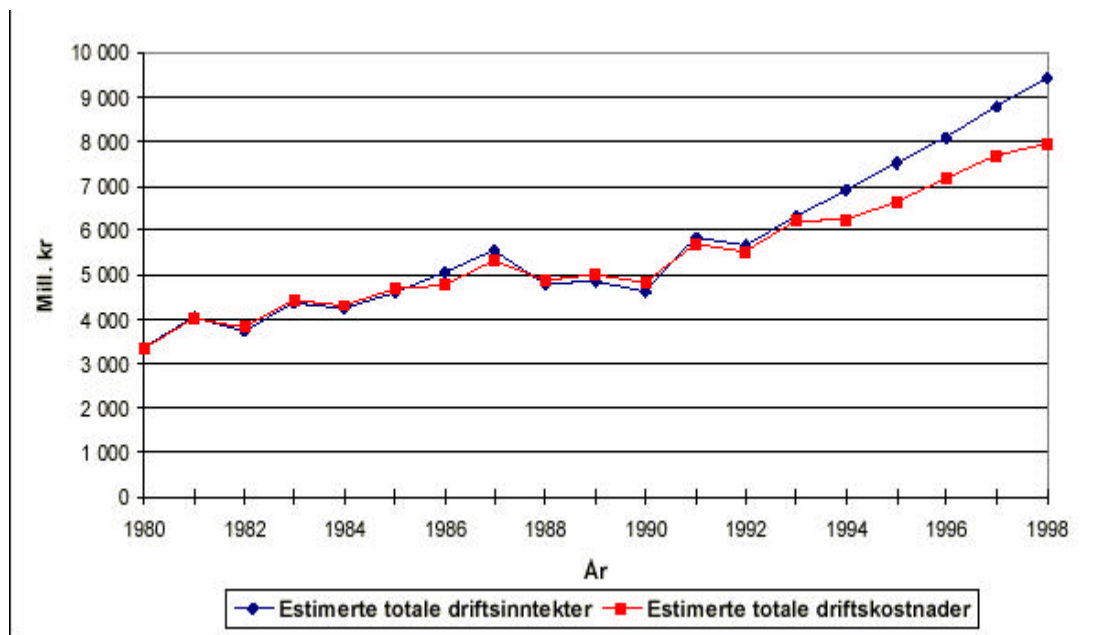
Kilde: Fiskeridirektoratet.

Tabell 8.3 Registrerte fiskere i perioden 1980 – 2000

Fylke County	1980				1990				2000			
	Alle Total	Av dette Of which			Alle Total	Av dette Of which		Alle Total	Av dette Of which			
		Eineyrke Sole occupation	Hovudyrke Main occupation	Attåtyrke Secondary occupation		Hovudyrke Main occupation	Attåtyrke Secondary occupation		Hovudyrke Main occupation	Attåtyrke secondary occupation		
Finnmark	3 987	2 239	792	956	2 656	1 994	662	2 046	1 362	684		
Troms	6 337	3 441	1 007	1 889	4 753	3 419	1 334	3 297	2 137	1 160		
Nordland	8 197	4 750	1 361	2 086	6 133	4 670	1 463	4 487	3 365	1 122		
Nord-Trøndelag	985	216	283	486	688	446	242	457	295	162		
Sør-Trøndelag	1 679	892	280	507	1 144	747	397	570	398	172		
Møre og Romsdal	5 812	3 749	973	1 090	5 942	4 971	971	4 419	3 410	1 009		
Sogn og Fjordane	2 071	1 157	277	637	1 678	1 255	423	1 285	924	361		
Hordaland	2 294	1 158	352	784	1 749	1 133	616	1 381	1 026	355		
Rogaland	1 612	945	131	536	1 171	791	380	928	561	367		
Vest-Agder	818	400	84	334	708	448	260	471	267	204		
Aust-Agder	250	102	54	94	214	135	79	183	112	71		
Telemark	130	91	38	1	120	94	26	104	64	40		
Vestfold	166	62	30	74	146	94	52	113	85	28		
Buskerud	34	18	4	12	19	9	10	22	19	3		
Akershus	26	19	4	3	29	21	3	32	20	12		
Oslo	21	15	-	6	24	24	5	60	53	7		
Østfold	370	171	45	154	344	224	120	239	161	78		
Heile landet Total	34 789	19 425	5 715	9 649	27 518	20 475	7 043	20 094	14 259	5 835		

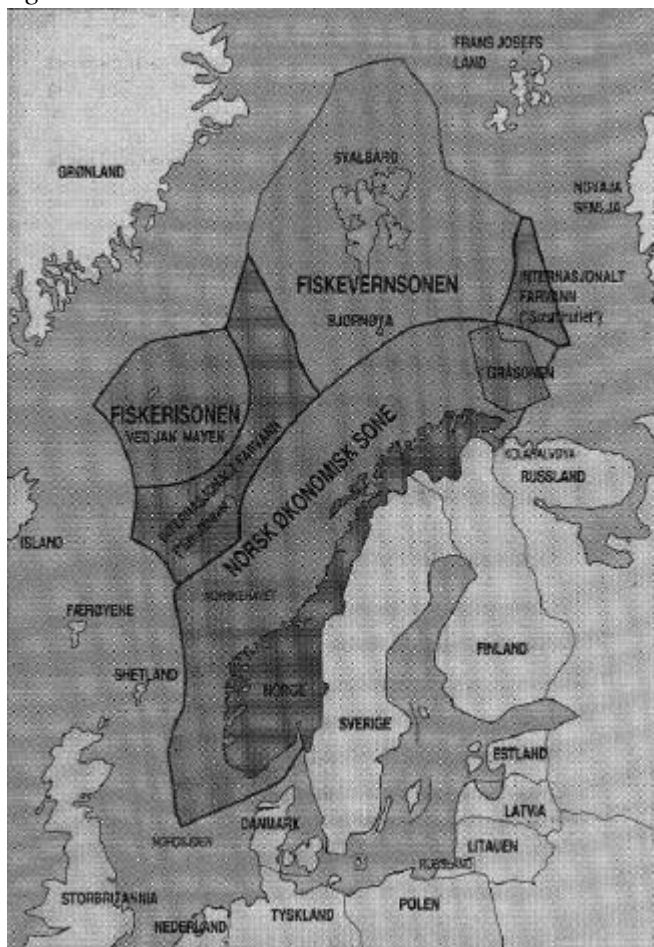
Kilde: Fiskeridirektoratet

Tabell 8.4 Estimerte totale driftsinntekter og driftskostnader. Helårsdrevne fiskefartøy – 8 meter og over. 1980-1998



Kilde: Fiskeridirektoratet "Økonomiske og biologiske nøkkeltal frå dei norske fiskeria 1999"

Figur 8.1 Fiskekart



Kilde: Fiskeridepartementet

Fiske foregår i områdene lagt under norsk fiskerijurisdiksjon, dvs. i indre farvann, i sjøterritoriet, innen Norges økonomisk sone utenfor fastlandet, fiskerisonen ved Jan Mayen og fiskevernsonen ved Svalbard. I tillegg foregår det et fiske i andre lands soner iht. fiskeriavtaler. Den konvensjonelle fiskeflåten (ca. 13 000 fartøyer) drifter innenfor 12 miles grensen. Den havgående fiskeflåten (ca 400 fartøyer) drifter vesentlig i samme områder, men i tillegg i fiskerisonen ved Jan Mayen, i fiskevernsonen ved Svalbard, på åpent hav og i andre lands soner.

#### 8.2.2.2 Leveranser fra russiske fartøyer til norske kjøpere

Et utviklingstrekk på 1990-tallet har vært økende leveranser av fisk fra russiske fartøyer til norske kjøpere. Tall fra Norges Råfisklag viser at ilandbragt kvantum har økt jevnt under hele 90-tallet, fra 72 344 644 tonn i 1993 til 111 354 678 tonn i 2000. Det vesentlige av kvantumet blir levert i sone 1-3, dvs. Finnmark, Troms og Nordland.

#### 8.2.2.3 Sentralisering av fiskerivirksomhet - vertikal integrasjon flåte – fiskeindustri

Eierskapet i fiskeflåten har med årene gitt geografiske tyngdepunkter, for eksempel innenfor ringnotflåten hvor Austevoll kommune og Herøy kommune er dominerende. Lignende tendenser er å spore i andre flåtegrupper, særlig i havfiskeflåten.

Et annet klart utviklingstrekk er vertikal integrasjon flåte – fiskeindustri. Dette bidrar også til sentralisering. Slike tendenser vil ha konsekvenser for leveringsmønsteret, og dermed for fiskerihavnestrukturen. Utviklingen av den geografiske og numeriske strukturen i kystfiskeflåten, som er mer stedbunden enn havfiskeflåten, har likevel større betydning for fiskerihavnestrukturen.

### 8.2.3 Fiskeoppdrett

Fiskeoppdrett foregår innenfor grunnlinjen langs hele kysten, men vesentlig fra Kristiansand og nordover. Arealbeslag pr. konsesjon som er på 12.000 m<sup>3</sup>, er ca 3.500 m<sup>2</sup> for et stålanlegg og ca 5000 m<sup>2</sup> ved bruk av plastringer. Legger vi til "sperresone" for fri ferdsel (§ 15 i oppdrettsloven) på 20 meter rundt anlegget, snakker vi om areal i størrelsesorden 10.000 m<sup>2</sup>. Anleggene (konsesjonene) ligger i dag mer eksponert enn i 1990, gjerne med 60 til 100 meters dyp under merdene. Det ligger ofte 2 eller 3 konsesjoner samlokalisert slik at hver enhet er på 24.000 eller 36.000 m<sup>3</sup>. Totalbeslaget med sone for fri ferdsel øker selvsagt ikke proporsjonalt, men et 36.000 m<sup>3</sup> anlegg beslaglegger ca 20.000 m<sup>2</sup>.

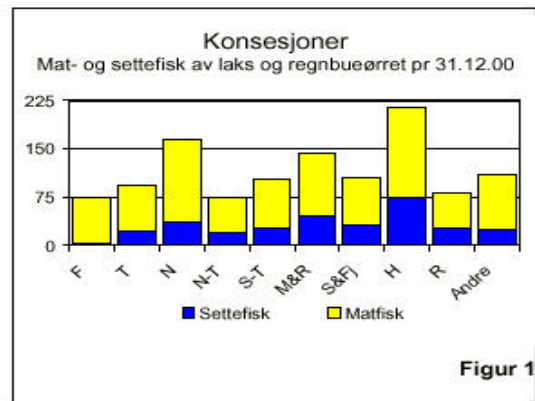
Tabell 8.5 konsesjoner pr. 31.12.00.

Matfisk, settefisk, stamfisk- og FoU- konsesjoner (laks og regnbueørret)									Andre arter	
Fylke	Matfisk		Settefisk		Stamfisk		FoU		Div.	Skalldyr
	Antall	Volum 1000 m <sup>3</sup>	Antall	Kap. Mill. stk.	Antall	Volum 1000 m <sup>3</sup>	Antall	Volum 1000 m <sup>3</sup>	Antall	Antall
Finnmark	72	825,4	3	2,3	1	8,0	2	2,0	8	48
Troms	72	860,0	22	11,2	1	12,0	3	12,0	20	112
Nordland	129	1 579,0	36	29,1	2	24,0	8	31,0	95	115
N.-Trøndelag	56	661,5	19	10,9	1	3,0	3	25,0	13	57
Sør-Trøndelag	77	936,6	26	11,0	2	24,0	2	0,5	15	83
M. og Roms.	95	1 142,0	47	21,4	7	34,0	6	34,7	45	48
Sogn og Fj.	73	868,0	32	15,4	2	15,0	4	24,0	36	87
Hordaland	139	1 793,3	74	41,6	6	41,0	7	59,5	81	135
Rogaland	54	589,7	27	14,0	3	13,1	5	28,0	40	132
Vest-Agder	15	180,0	3	0,8	0	0			5	9
Aust-Agder	3	29,0	0	0,0	0	0			1	15
Telemark	3	3,0	4	1,0	0	0			3	5
Vestfold										4
Østfold									1	16
Oppland	31	16,9	3	0,6	2	0				
Hedmark	31	55,4	12	0,4	2	0			6	0
Oslo							2	0,5		1
Akershus	1	0,1	0	0,0	0	0	1	0,3		0
Buskerud	3	3,4	2	0,2	0	0				2
<b>Totalt 2000</b>	<b>854</b>	<b>9 543,3</b>	<b>310</b>	<b>159,8</b>	<b>29</b>	<b>174,1</b>	<b>43</b>	<b>217,5</b>	<b>369</b>	<b>869</b>
<b>Totalt 1999</b>	<b>843</b>	<b>9 399,7</b>	<b>315</b>	<b>150,8</b>	<b>29</b>	<b>174,1</b>	<b>41</b>	<b>196,5</b>	<b>390</b>	<b>558</b>
<b>Totalt 1998</b>	<b>826</b>	<b>9 117,8</b>	<b>313,0</b>	<b>142,2</b>	<b>29</b>	<b>174,1</b>	<b>38</b>	<b>174,5</b>	<b>363</b>	<b>299</b>
<b>Totalt 1997</b>	<b>820</b>	<b>8 980,4</b>	<b>316,0</b>	<b>132,8</b>	<b>29</b>	<b>174,1</b>	<b>36</b>	<b>146,9</b>	<b>337</b>	<b>243</b>
<b>Totalt 1996</b>	<b>817</b>	<b>8 806,3</b>	<b>330,0</b>	<b>132,8</b>	<b>37</b>	<b>172,4</b>	<b>32</b>	<b>139,9</b>	<b>340</b>	<b>220</b>
<b>Endr. 99/00</b>	<b>1,3 %</b>	<b>1,5 %</b>	<b>-1,6 %</b>	<b>5,9 %</b>	<b>0,0 %</b>	<b>0,0 %</b>	<b>4,9 %</b>	<b>10,7 %</b>	<b>5,4 %</b>	<b>55,7 %</b>

Kilde: Fiskeridirektoratet

Tabell 8.6 Konsesjoner for andre arter enn laks og regnbueørret

Art	2000	1999	1998	1997	Endr. 99/00
Torsk	94	118	115	122	-20 %
Kveite	97	90	79	68	8 %
Marin	87	89	84	68	-2 %
Røye	44	46	43	43	-4 %
Ål	32	31	28	24	3 %
Makrell	4	4	4	1	0 %
Piggvar	3	3	2	3	0 %
Leppefisk	2	2	2	2	0 %
Lysing	1	2	1	0	-50 %
Sei	2	2	2	3	0 %
Flatfisk	1	1	1	1	0 %
Harr	1	1	1	1	0 %
Steinbit	1	1	1	1	0 %
Sum	369	390	363	337	



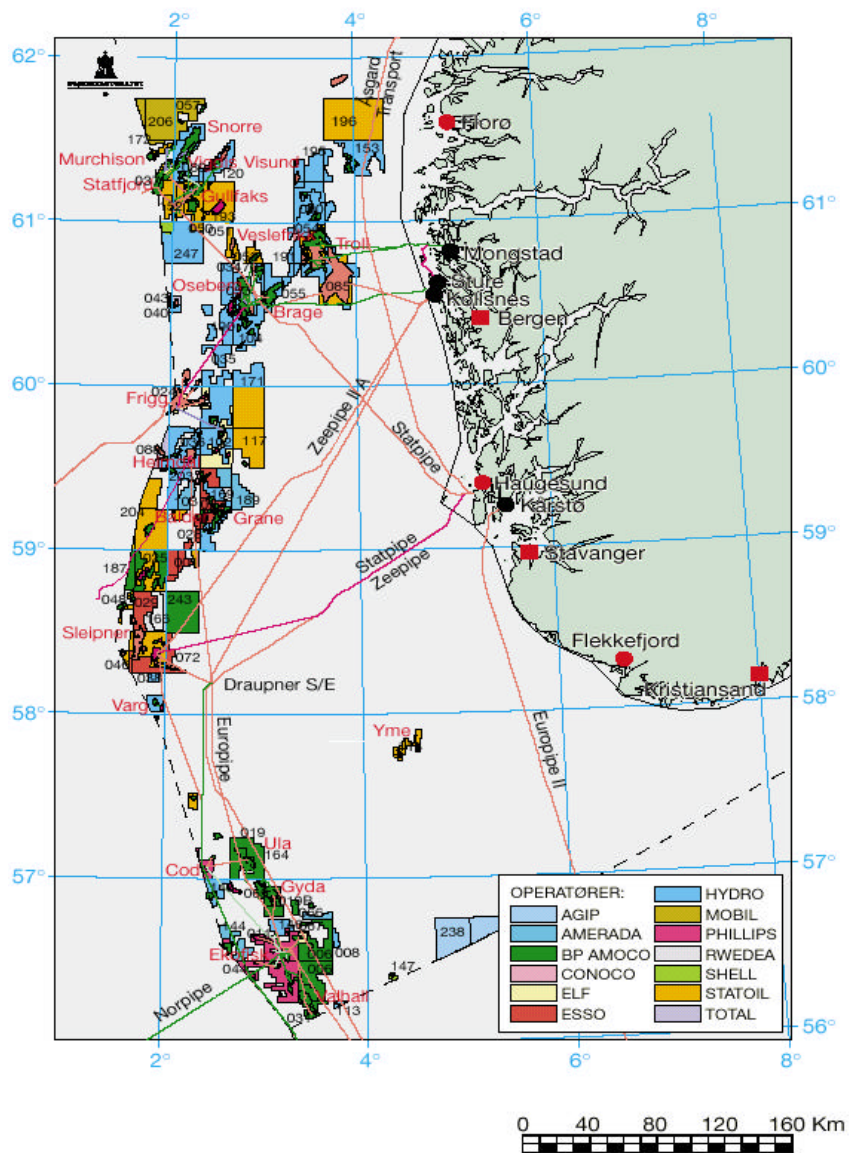
Kilde: Fiskeridirektoratet



## 8.2.4 Oljevirkksomhet

### 8.2.4.1 Norsk sektor

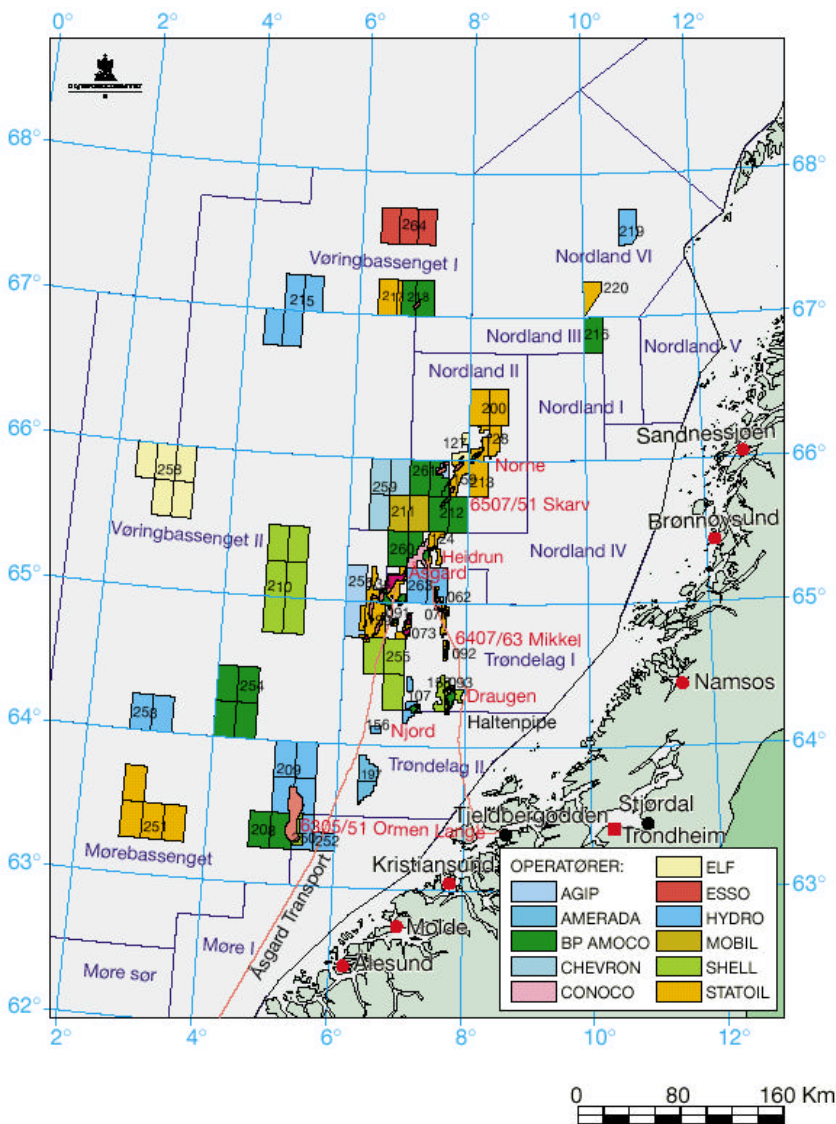
Figur 8.2 Aktiviteten på norsk sokkel i Nordsjøen



Nordsjøen (Kilde: Oljedirektoratet)

Kilde: Faktahefte 2001 OED/Oljedirektoratet

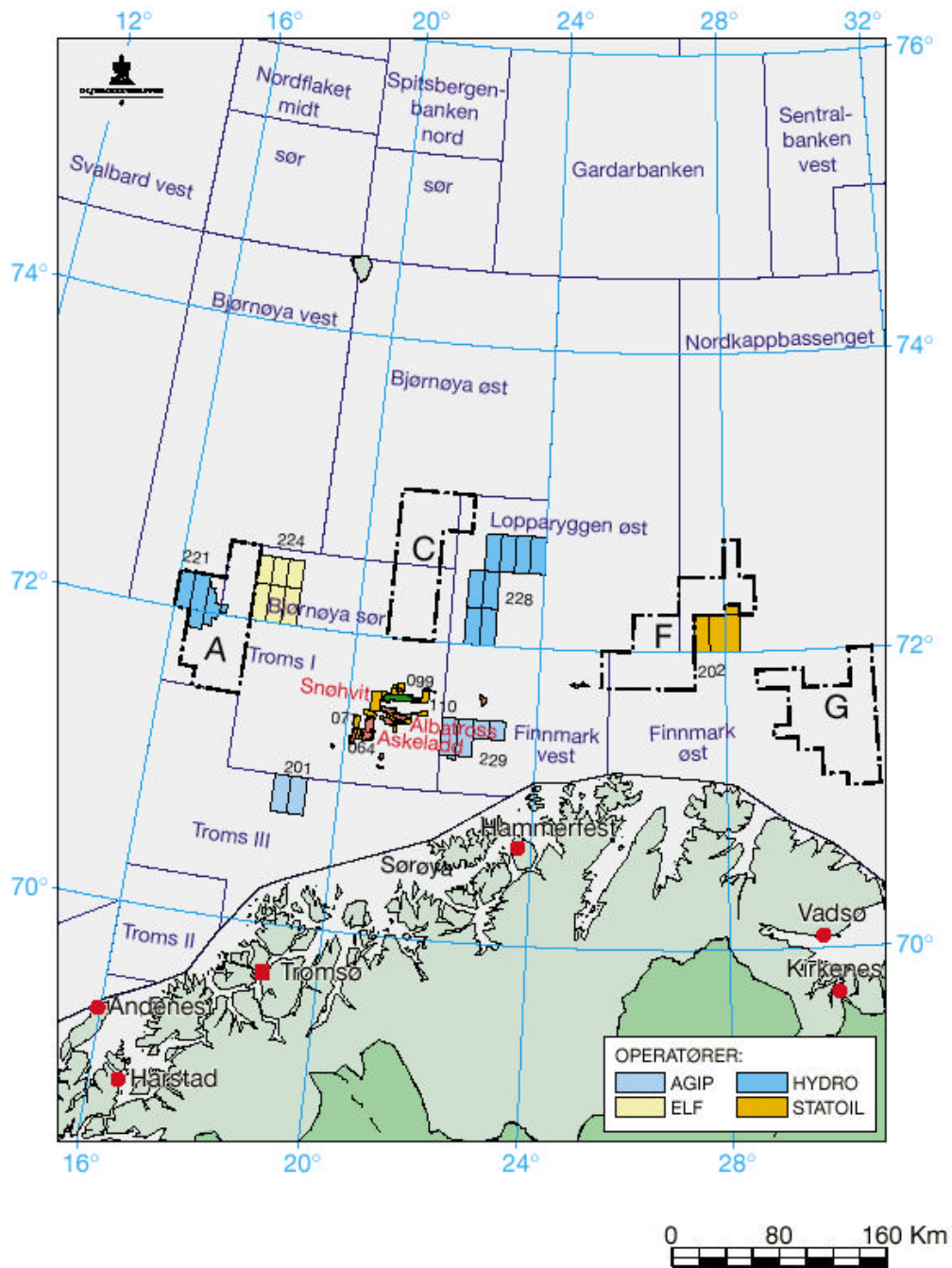
Figur 8.3 Aktiviteten på norsk sokkel Norskehavet



Norskehavet (Kilde: Oljedirektoratet)

Kilde: Faktahefte 2001 OED/Oljedirektoratet

Figur 8.4 Aktiviteten på norsk sokkel Barentshavet



Barentshavet (Kilde: Oljedirektoratet)

Kilde: Faktahefte 2001 OED/Oljedirektoratet

Det forventes produksjon av gass fra Snøhvitfeltet fra 2006. Andre felt må forventes utnyttet i tiden etter.

#### 8.2.4.2 Russisk sektor

Utvinning av olje og gass fra felt i nordvest-Russland, forventes å generere betydelige transportstrømmer langs norskekysten, se figur 8.5. Varandey oljeterminal er i drift siden august 2000. Offshore oljefeltet "YK" i Timan-Pechora planlegges satt i drift i 2004 – 2005. Prirazlomnoye offshore oljefelt i Pechorasjøen planlegges i drift fra samme tid. Shtockman offshore gassfelt planlegges i drift fra 2010.

Figur 8.5 Norskekysten som maritim korridor



Kilde: Tromsø Havn

#### 8.2.5 Fritidsflåten

I januar/februar 2000 gjennomførte Norsk Gallup, på oppdrag fra Toll- og avgiftsdirektoratet, en markedsundersøkelse for bl.a. å stipulere totalt antall fritids- og småbåter i Norge og herav igjen antatt antall registreringspliktige. Basert på denne undersøkelsen legger Tollvesenet til grunn at det finnes ca. 380.000 registreringspliktige småbåter i Norge. Antallet fritids- og småbåter er i den samme undersøkelsen anslått til ca. 475.000.

Tabell 8.6 Fylkesvis fordeling av registrerte båter i Småbåtregisteret

FYLKE	pr. 29. Juni 2001
HORDALAND	36787
ØSTFOLD	30363
VESTFOLD	26985
ROGALAND	24727
VEST-AGDER	22910
AUST-AGDER	20894
AKERSHUS	19670
MØRE OG ROMSDAL	17893
TELEMARK	17715
NORDLAND	17550
OSLO	10837
SØR-TRØNDELAG	9920
SOGN OG FJORDANE	9477
BUSKERUD	8693
TROMS	8249
NORD-TRØNDELAG	7591
HEDMARK	4803
FINNMARK	4292
OPPLAND	3028
	302384
Antall noterte	12696
<b>Sum totalt</b>	<b>315080</b>

Kilde: Småbåtregisteret

Statistikken omfatter båter som er under oppfølging, grunnet manglende dokumentasjon eller manglende opplysninger. Småbåtregisteret inneholder vel 80% av totalt antall registreringspliktige båter i Norge.

## 8.2.6 Andre forhold

### 8.2.6.1 Farledskryssninger

Innskrenkninger av farvann skjer gjennom en rekke tiltak og aktiviteter; utfyllinger, olje- og gassrørledninger, dumping, bruer, boligbygging, vrak, optiske kabler, luftspenn, kloakkledninger, strømkabler, andre kabler, oppdrettsanlegg, skjelldyrking, havbeite, brygger, kaier, opplag av fartøy, fortøyninger og annen aktivitet. Summen av slike tiltak og aktiviteter har økt siden 1985.

På noen områder, for eksempel oljerørledninger, kan det forventes en reduksjon, i hvertfall i Nordsjøen.

På andre områder må det antas at aktiviteten holder seg eller øker. Det må forventes en økning av aktiviteter som oppdrett, skjelldyrking og havbeite. Norge har en langstrakt kyst som kan romme mange innskrenkninger av ulik karakter. I enkelte pressområder kan det imidlertid forventes mange brukskonflikter, for eksempel strekningen svenskegrensen – Lindesnes.

Samordning av ulike bruksinteresser vil bli nøkkelen for å sikre ferdselsinteresser og andre interesser rom for aktivitet.

#### *8.2.6.2 Elektroniske kart*

Alle fartøy er påbudt å ha ajourførte sjøkart (papirkart) over farvannet de seiler i. Ansvaret for kartlegging og utgivelse tilligger Statens kartverk som ligger under Miljøverndepartementet.

De senere årene er det utviklet elektroniske navigasjonssystemer hvor EDB brukes som støtte for navigatøren. Slike systemer har stort potensiale for å øke sikkerheten til sjøs og effektivisere sjøtransporten. Det er likevel først med tidsmessige målinger (to tredjedeler av kartene langs norskekysten er basert på utilfredsstillende oppmålingsarbeider) at det potensiale som ligger i de elektroniske sjøkartene, kan utnyttes fullt ut.

Elektroniske kart kan sammen med satellittbaserte navigasjonssystemer bidra til å øke sikkerheten til sjøs. Veritas har anslått at risikoen for grunnstøting og kollisjoner langs norskekysten kan reduseres med 40% ved bruk av elektroniske navigasjonssystemer.

Sikkerhetspotensialet i nye instrumenter kan bli oppspist av redusert vakthold, lav bemanning og manglende kunnskap.

Elektroniske kart kan sammen med satellittbaserte navigasjonssystemer bidra til å effektivisere sjøtransporten. Drivstofforbruket kan reduseres med 10%. Elektroniske kart kan videre bli nyttige i arealplanlegging av kystsonen.

#### *8.2.6.3 Etablering av trafikksentraler*

Den første trafikksentralen ble etablert tidlig i 1980-årene. Det er i dag etablert eller under prosjektering sentraler i Brevik, Fedje, Oslofjorden, Horten og Kvitsøy. Hovedoppgaven for en trafikksentral er å drive aktiv overvåkning og håndheving av seilingsregler, navigasjonsassistanse og informasjonsutveksling.

#### *8.2.6.4 Samordnet meldings- og informasjonssystem*

Når den koordinerte meldings- og informasjonsfunksjonen for kystforvaltningen (M&I) er ferdig utbygd, vil gjeldende forskrifter om krav til ankomst- og avgangsmeldinger kunne samordnes i én felles forskrift. Det er en forutsetning at en slik forskrift har tilstrekkelig hjemmel i lov. En slik lovhjemmel kan nedfelles i en egen ny lov om meldings- og informasjonstjenesten, i et eget kapittel i en ny havne- og farvannslov, eller i ulike lover som allerede er ikraft.

Krav om ankomst- og avgangsmelding, som vilkår for anløp av norsk farvann, må anses som en farvannsregulering. Det kan derfor vurderes om en ny havne- og farvannslov skal inneholde fullmakt til å utferdige en tverrdepartemental forskrift om krav til ankomst- og avgangsmelding.

Det er satt ned en tverrdepartemental arbeidsgruppe for å samordne forskrifter om meldinger fra skipsfarten.

## 8.3 Organisasjonelle utviklingstrekk

### 8.3.1 Omorganisering av Kystverket

#### 8.3.1.1 Kystverket før omorganiseringen

Kystverket er et ordinært forvaltningsorgan underlagt Fiskeridepartementet, med ansvar for utbygging, drift og vedlikehold av fiskerihavner, farleder, fyr- og merkeinstallasjoner, lostjenesten og trafikksentraltjenester. Virksomheten omfatter også forvaltningsoppgaver i tilknytning til lover og regelverk for havner, farleder og losplikt. Kystverket består av Kystdirektoratet, som ligger i Oslo, og 5 distriktskontorer med underliggende operative enheter.

Kystdirektøren er øverste leder av Kystverket. Hvert av distriktskontorene ledes av en kystdistriktsjef, som har ansvaret for den daglige ledelse av distriktskontoret og de underliggende enheter og anlegg.

Organisasjonell er Kystverket et ordinært forvaltningsorgan, men den alt overveiende delen av etatens ressurser går til produksjon av infrastruktur og tjenester for skipsfarten, fiskeflåten og andre brukere av kystsonen. Ressursene til å ivareta ordinære forvaltningsoppgaver er begrenset.

Det er store forskjeller i oppgavestrukturen mellom distriktskontorene. I de to nordligste distriktene er fiskerihavneutbygging dominerende, mens det i de sørlige distrikter er større tyngdepunkt rettet mot lostjenester og trafikksentraltjenester.

#### 8.3.1.2 Forslag til ny organisering av Kystverket

Stortinget besluttet 27. februar 2001 at Kystverket skal omgjøres til en forvaltningsbedrift. Dette medfører at Kystverket får en friere stilling enn som ordinært forvaltningsorgan, noe som tydeliggjør ansvaret for den enkelte ansatte og for organisasjonen som helhet.

Forvaltningsbedrifter er en del av Staten som juridisk og økonomisk enhet. Bedriftsmodellen skiller seg fra etatsmodellen først og fremst ved at investeringene aktiveres og at driftsutgiftene nettobudsjetteres.

Målet er at Kystverket skal omdannes fra ordinært forvaltningsorgan til forvaltningsbedrift innen utgangen av 2001.

Stortinget har besluttet at Kystdirektoratet skal lokaliseres i Ålesund. Nærmere om omorganiseringen, se nedenfor.

#### 8.3.1.2.1 Lostjenesten

Lostjenesten, som er brukerfinansiert, beholdes som en del av forvaltningsbedriften. Tjenesten skal fortsatt være brukerfinansiert. Det vil bli foreslått opprettet et reguleringsfond, som kan utligne overskudd og underskudd ut over det enkelte budsjettår.

#### 8.3.1.2.2 Trafikksentraler

Tjenesten vil bli videreført i forvaltningsbedriftsmodellen. Driftsutgiftene skal dekkes av brukerne gjennom gebyrer, slik det gjøres i dag.

#### *8.3.1 2.3 Fyr- og merketjenesten*

Fyr- og merketjenesten vil bli videreført under forvaltningsbedriftsmodellen. Som en oppfølging av omleggingen må gebyrstrukturen vurderes.

Bygging og tyngre vedlikehold av navigasjonsinfrastruktur (fyr og merker), legges til den foreslåtte Produksjonsenheten ved distriktskontoret i Kabelvåg. Lokalt fyrvedlikehold, så som de etablerte fyrlagene, vil ikke bli berørt av dette forslaget.

#### *8.3.1 2.4 Produksjonsenhet for havne- og farledstjenester, samt tyngre fyrvedlikehold*

Det foreslås etablert en ny enhet, Produksjonsenheten, som vil bli skilt ut og lagt direkte under Kystdirektøren. Denne enheten vil omfatte Kystverkets nåværende anleggsdrift innen havne- og farledssektoren, samt bygging og tyngre vedlikehold av fyr og merker. Dette utgjør i dag ca 240 årsverk.

Arbeidsoppdragene vil i hovedsak bli drevet i egenregi. Kystverket vil imidlertid også i framtiden sette ut oppdrag på anbud, slik det gjøres også i dag.

#### *8.3.1 2.5 Kystverkets planoppgaver*

Kystverkets forvaltnings- og myndighetsoppgaver vil også i forvaltningsbedriftsmodellen utøves på vegne av Fiskeridepartementet. Planlegging og rådgiving skal baseres på rikspolitiske beslutninger og retningslinjer.

Kystdirektoratet forutsettes delta aktivt i arbeidet med å ivareta nasjonal planlegging av infrastruktur, herunder det viktige oppfølgingsarbeidet med Nasjonal Transportplan.

### **8.3.2 Interkommunalt havnesamarbeid**

Det er i løpet av de siste årene etablert flere interkommunale havnesamarbeider. Samarbeidene varierer i art og karakter. Bakgrunnen for slike samarbeid kan være ulikeartet, men generelt bidrar samarbeid til forskjellige synergieffekter, for eksempel kompetanseøkning, effektivisering, økonomisering og spesialisering. Enkelte interkommunale havnedistrikt utgjør betydelige farvannsområder. De samarbeidene som har kommet i stand, har skjedd på frivillig basis, se tabell 8.8.



Tabell 8.8 Interkommunale havnedistrikt

<b>Interkommunale havnedistrikt pr. 26. juni 2001</b>		
		Deltakende kommuner
1	Borg havn IKS	Fredrikstad, Sarpsborg
2	Drammensregionens interkommunale havnevesen	Drammen, Hurum, Lier, Røyken, Hurum
3	Grenland havn	Bamble, Porsgrunn, Skien
4	Stavanger interkommunale havn IKS	Randaberg, Rennesøy, Sola, Stavanger
5	Karmsund havn IKS	Bokn, Bømlo, Haugesund, Karmøy, Sveio, Tysvær
6	Bergen og omland havnevesen	Askøy, Austrheim, Bergen, Fedje, Fjell, Lindås, Meland, Os, Radøy, Sund, Øygarden
7	Levanger og Verdal interkommunale havnevesen	Levanger, Verdal
Totalt	7 interkommunale havnevesen	33 kommuner

Kilde: Norsk Havneforbund

Tendensen er mer samarbeid. Etablering av interkommunalt samarbeid drøftes i flere områder, for eksempel kommunene i Trondheimsfjorden.

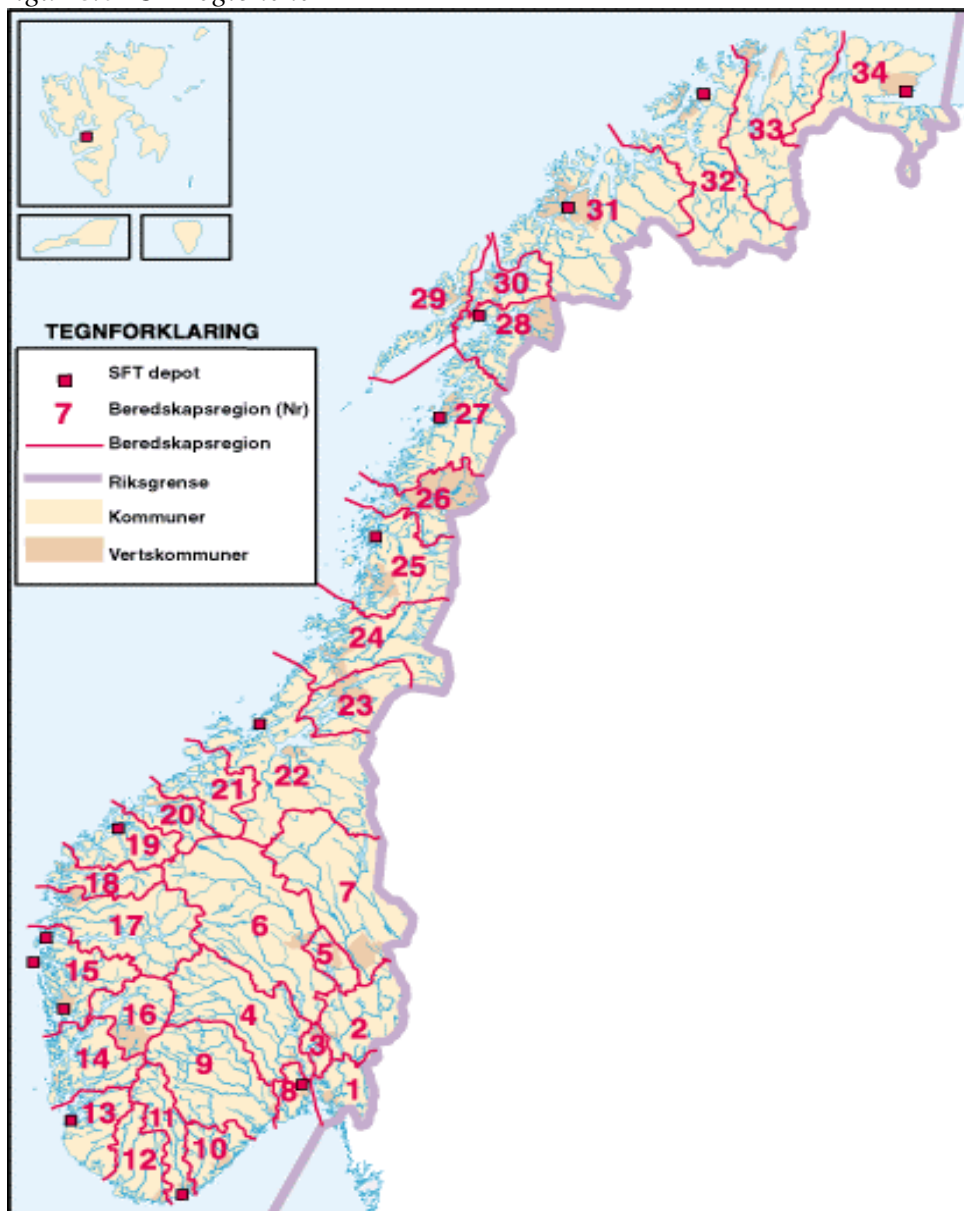
### 8.3.3 Oljevernberedskap

I Norge består beredskapen mot akutt forurensning av tre hovedelementer: Privat beredskap, kommunal beredskap og statlig beredskap.

Den private beredskapen skal være dimensjonert for å håndtere akutte hendelser som skyldes egen virksomhet. SFT har stilt særskilte beredskapskrav til en rekke virksomheter, herunder petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen, landbasert industri, raffinerier og tankanlegg som håndterer olje, oljeprodukter og miljøfarlige kjemikalier.

Tidligere lå den kommunale oljevernberedskapen til lokale oljevernberedskapsutvalg, ledet av det lokale havnevesen. Den kommunale beredskapen er siden 90-tallet organisert i 34 regioner som ledes av Interkommunalt utvalg mot akutt forurensning (IUA). Det er vanlig at sekretariatet legges til havnevesenet. Ofte er havnedirektør IUA-leder.

Figur 8.6 IUA regionene



Kilde: Statens forurensningstilsyn

Kommuner skal sørge for nødvendig beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensning, som kan inntreffe eller medføre skadevirkninger innen kommunen, og som ikke dekkes av privat beredskap. Kommunene har aksjonsplikt overfor all akutt forurensning selv om de bare har beredskap overfor mindre tilfeller av akutt forurensning.

Den statlige beredskapen er rettet mot bekjempelse av akutt forurensning som ikke dekkes av privat og kommunal beredskap. SFT har opprettet materialdepot i 15 norske havner; Bodø, Tromsø, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Ålesund, Sandnessjøen, Hammerfest, Horten, Lødingen, Ørland, Fedje, Longyearbyen, Solund og Vadsø. Dersom et akutt utslipp bekjempes av privat eller kommunal beredskap, vil SFT innta en tilsynsfunksjon. Staten skal kunne overta en aksjon helt eller delvis dersom den private eller kommunale beredskapen ikke strekker til. I slike tilfeller vil

den private, kommunale og statlige beredskapen sammen bekjempe utslippet under ledelse av Staten ved SFT. SFT har inngått samarbeids- og bistandsavtale med en rekke private og offentlige instanser med sikte på en optimal beredskap mot akutt forurensning. Blant annet har SFT, Sjøfartsdirektoratet og Kystdirektoratet en avtale om samarbeid ved skipsuhell med formål å ha en felles strategi og operasjon for ulykkeshåndtering, sikre koordinering av ressursinnsatsen og arbeidet i en aksjon, og gi samordnet informasjon til regjeringen, berørte departementer og massemedia. Videre har SFT og Kystverket avtale som regulerer bruk, vedlikehold, bemanning og kostnader ved bruk av oljevernfarøyer.

## **8.4 Politiske utviklingstrekk**

### **8.4.1 Nyttetraffic**

#### *8.4.1 2 Nasjonal Transportplan 2002 – 2011 St. melding nr. 46 (1999-2000)*

I Nasjonal transportplan (NTP) for perioden 2002-2011 har Regjeringen lagt fram en samlet plan for hele transportsektoren. I planen påpekes at behovet for å begrense veksten i transport med privatbil er viktig for å løse miljøproblemene i byområdene. Dette kan ikke skje ved kapasitetsøkende tiltak alene, men må løses ved å se vei- og kollektivtransport i sammenheng. Regjeringen anbefaler bruk av strategiske areal- og transportplaner for å etablere gode løsninger på regionalt nivå, blant annet for byenes funksjonelle bolig- og næringsområder. Et annet viktig tema er effektivisering og samordning av godstransporten ved å se vei-, bane- og sjøtransport i sammenheng.

Innenfor samferdselssektoren er det i ulike sammenhenger nødvendig å legge opp til plandiskusjon med betydning ut over den enkelte kommune og det enkelte fylke, som aktualisert gjennom det pågående NTP-arbeidet. Begrep som transportkorridorer, nettverk, havnemønster med videre, må koples opp mot formell planavklaring for den berørte landsdel/region.

#### *8.4.1 3 Klassifisering av havner i nasjonale- og regionale havner*

I St. melding nr. 46 (1996-97) har regjeringen foretatt en klassifisering av havner i to grupper med betegnelsen nasjonale- og regionale havner. Klassifiseringen er gjort med utgangspunkt i havnenes faktiske posisjon i det samlede samferdselsbilde. Nasjonale havner er Oslo, Grenland, Kristiansand, Stavanger, Bergen. Ålesund, Karmsund, Trondheim, Bodø og Tromsø. Det er forutsatt at det skal foretas en løpende vurdering av hvilke roller havnene spiller i samferdselen.

For kommunene og fylkeskommunene skal det innebære klare forpliktelser at en havn er ansett å ha en nasjonal betydning, og at staten som følge av dette går inn både på land- og sjøsiden når det gjelder tilknytning til havnene.

Det er et viktig mål for regjeringen å klargjøre klassifiseringen både i omfang og betydning, og å gi denne et effektivt innhold. Det er hittil ikke lagt opp rammebetingelser og virkemiddelbruk som baserer seg på denne inndelingen.

#### 8.4.1 4 Miljøkrav

Et utviklingstrekk har vært miljøkrav til skipsfarten og havnevirksomheten. Kravene har vært: reduksjon av nitrat- og svovelutslipp fra skip, bedre søppel-, ballastvannfasiliteter og strømtilbud i havner, opprydding i havnebaseng, støydempende tiltak i havnene og estetiske tiltak i havnene.

Forholdene er vurdert i forbindelse med departementets miljøhandlingsplan. Miljøtiltak vil koste og prinsippet er at forurenser betaler for miljøskader. På den annen side vil økte kostnader redusere konkurransevnen.

#### 8.4.1.5 Handlingsplan for å bedre sikkerhet og beredskap langs kysten

Handlingsplanen ble lagt fram 28. juni 2001 og er et samarbeid mellom 6 departementer: Fiskeridepartementet, Forsvarsdepartementet, Justis- og politidepartementet, Miljøverndepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Utenriksdepartementet. Bakgrunnen for planen er havariene av "Sleipner", "Green Ålesund" og "John R" som viste at sikkerheten og beredskapen langs kysten ikke er god nok. Regjeringens mål er å redusere faren for ulykker, og planen legger størst vekt på forebyggende tiltak. Planen tar for seg hva myndighetene kan gjøre for å begrense konsekvensene av en ulykke. Samtidig understrekes skipsfartens eget ansvar for å bedre sikkerheten ombord på skip og for å handle i en kritisk situasjon.

Blant tiltakene som foreslås er:

- utrede konsekvensene av en utvidelse av territorialfarvannet til 12 nautiske mil.
- arbeide for at det etableres internasjonale regler om plikt til å forhåndsvarsle risikobetonte transportere overfor land som kan bli berørt av ulykker som følge av disse transportene. I påvente av felles internasjonale regler vil Regjeringen ta opp med Russland spørsmålet om utvidelse av eksisterende/etablering av nye varslingsavtaler til å omfatte transport av råolje og eventuelt atomavfall.
- samordne og sikre en felles utnyttelse av sivile og militære overvåkingsdata og varslingsystemer ved å legge forholdene til rette for gjensidig utveksling og koordinering av informasjon mellom Forsvaret og Kystverket. Dette vil innebære at Kystverket får tilgang til Forsvarets radarbilder og at Forsvaret får tilgang til data fra ny teknologi som AIS.
- forsere arbeidet med å dekke hele kysten med tidsmessige målinger og utarbeide elektroniske sjøkart på grunnlag av disse målingene. Regjeringen tar sikte på at hele kysten skal være dekket med autoriserte elektroniske sjøkart i løpet av år 2006. I prioriteringen av områder vil en ta hensyn til status på eksisterende kart, trafikkmønstret og effektiv produksjon.
- styrke den statlige beredskapen i årene som kommer og gå inn for at det kjøpes inn nytt oljevernustyr til de statlige depotene.
- bedre organisering og samordning av arbeidet med sikkerhet og beredskap.
- foreta en presisering i forurensningsloven som tydeliggjør at lovens regler om den ansvarliges tiltakplikt gjelder også ved forurensning etter transportulykker.

## 8.4.2 Fiskerivirksomhet

### 8.4.2.1 Større frihet mht. utforming av fiskefartøyer

Innenfor fiskeflåten har utviklingen gått i retning av større fiskefartøy. I St. m. nr. 51 (1997-98) Perspektivmeldingen legges det opp til større frihet mht. fartøyutformingen. Større fartøyer aktualiserer faktiske tiltak som mudring.

## 8.4.3 Fiskeoppdrett

St. melding nr. 48 (1994-95) Havbruk – en drivkraft i norsk kystnæring legger grunnlaget for havbrukspolitikken. Det framgår av meldingen bl.a. at havbruksnæringen skal bidra til regjeringens overordnede mål om økt verdiskaping og sysselsetting. Hovedmålet er at oppdrettsnæringen skal ha en balansert og bærekraftig utvikling og være en lønnsom og livskraftig distriktsnæring. Det framgår videre at konsesjonssystemet skal videreføres.

I den havbrukspolitiske redegjørelsen som fiskeriminister Otto Gregussen holdt i Stortinget i januar 2001 ble det presentert en helhetlig strategi for utviklingen av norsk havbruksnæring. Overgang til miljøbaserte systemer for produksjonsstyring, økt innsats innen forskning og utvikling, styrking av forvaltningsapparatet og overgang til elektronisk rapportering ble trukket fram som viktige elementer for å bringe havbruksnæringen videre som en av Norges fremste vekstnæring.

## 8.4.4 Oljevirkosomhet

Den største og viktigste utfordringen for virksomhet på norsk sokkel beskrives slik: ”Den største og viktigste utfordring vi står overfor i forhold til virksomheten på norsk kontinentalsokkel er å videreutvikle og styrke kontinentalsokkelens konkurransekraft. Uten en konkurransedyktig kontinentalsokkel vil vi ikke kunne sikre en fullgod ressursforvaltning. Det vil også redusere de samlede statlige inntektene”, jf. St. melding nr. 39 (1999-2000) kapittel 2.

Utgangspunktet for olje- og gasspolitikken er at olje- og gassressursene utgjør en betydelig del av landets nasjonalformue og må forvaltes i et langsiktig perspektiv. I St. melding nr. 39 (1999-2000) er Regjeringens hovedmål i olje- og gasspolitikken nærmere forklart. Hovedmålene for olje- og gasspolitikken er hentet fra nevnte St. melding kapittel I:

### *Verdiskaping, velferd og sysselsetting*

- Olje- og gassressursene skal gi høyest mulig verdiskaping og bidra til å sikre velferd og sysselsetting.
- Velferd innebærer også sikkerhet for liv og helse på et nivå som minst er på høyde med det som gjelder på andre områder i velferdssamfunnet.

### *Internasjonalisering*

- Bidra til en internasjonalisering av vår industri knyttet til olje- og gassvirksomheten, basert på industriens egen konkurransedyktighet. Dette vil bidra til å videreutvikle næringen utover varigheten av de norske olje- og gassressursene.

## *Miljø og energi*

- Forene rollen som en stor energiprodusent med å være et foregangsland i miljøspørsmål.
- Regjeringens mål for virksomheten er ikke alene knyttet til forvaltningen av olje- og gassressursene på kontinentalsokkelen. Målene er også knyttet til utviklingen av den norske olje- og gassindustrien, som en av Norges mest betydningsfulle næringer. Dette kommer særlig til uttrykk i forbindelse med målet om å bidra til internasjonalisering av virksomheten. Det er en utfordrende oppgave å forene våre ambisiøse energi- og miljømål.

### **8.4.5 Fritidsflåten**

I forhold til fritidsflåten har gjeldende politikk vært å følge opp Regjeringens handlingsplan mot ulykker med fritidsbåter av april 1999. Handlingsplanen var resultatet av et samarbeid mellom Nærings- og handelsdepartementet, Fiskeridepartementet, Barne- og familiedepartementet, Sosial og helsedepartementet, Justisdepartementet og Miljøverndepartementet. De sentrale båt- og brukerorganisasjonene har også bidratt. Tiltakene som ble foreslått var:

- Skipskontrollen, Kystdirektoratet og Sjøvettkampanjen etablerer et samarbeid m.h.t. informasjon om sjødyktighet og sikker bruk av fritidsbåt samt navigasjon i norske farvann.
- Aldersgrensen for å føre hurtiggående fritidsbåt heves fra 16 til 18 år.
- Det utarbeides anbefalinger til sikkerhetsutstyr i fritidsbåter.
- Administrasjonen av "Båtførerbeviset" vurderes overført til en eller flere brukerorganisasjoner.
- Det skal holdes faste kontaktmøter mellom organisasjonene og myndighetene om fritidsbåtpolitikk og sikkerhet til sjøs.
- Politiets Sjøtjeneste skal øke fokus på kontroll og informasjon knyttet til den nye promillebestemmelsen.
- Fra år 2000 innføres forenklet forelegg for brudd på bestemmelser om sikker bruk av fritidsbåt.
- Dagens regler om fartsgrenser for fritidsbåter vil bli forenklet.
- Merking av egne leder for fritidsbåter vil bli vurdert.
- Støtten til standardiseringsarbeid for fritidsbåter økes.
- Båtkunnskap innføres som valgfag i videregående skole.
- De involverte departementene øker støtten til holdningsskapende arbeid i 1999 med en million kroner.

### **8.4.6 Andre forhold**

#### *8.4.6.1 Arealplanlegging i sjø*

Plan- og bygningsloven gjelder for landarealer og for sjøområder ut til grunnlinjen. Pbls nåværende virkeområde i sjø ble fastlagt i 1989. Planlegging i sjø- og kystområder er forholdsvis nytt. En kommuneplan for kystsonen vil i sjø ha sin største verdi som en oversiktsplan, som avgjør mellom sektorene hva området kan brukes til. I løpet av de siste ti årene har svært mange kystkommuner valgt å arealplanlegge kystsonen. Dette er uttrykk for at det de siste årene har skjedd en utvikling mot større konkurranse om bruken av arealene i kystsonen.

En særlig utfordring i forhold til planlegging i sjø er å vurdere hvilke problemstillinger som egner seg for avklaring gjennom arealplan og hvilke som egner seg for løsning gjennom forvaltning av sektorlover som styrer og forvalter virksomhet i sjø.

En annen problemstilling er statlig samordning av retningslinjer i planer på ulike nivå. Kystverkets virksomhetsområder er bl.a. sentrale temaer i fiskerihavneplaner, havneplaner, næringsplaner og transport- og samferdselsplaner.

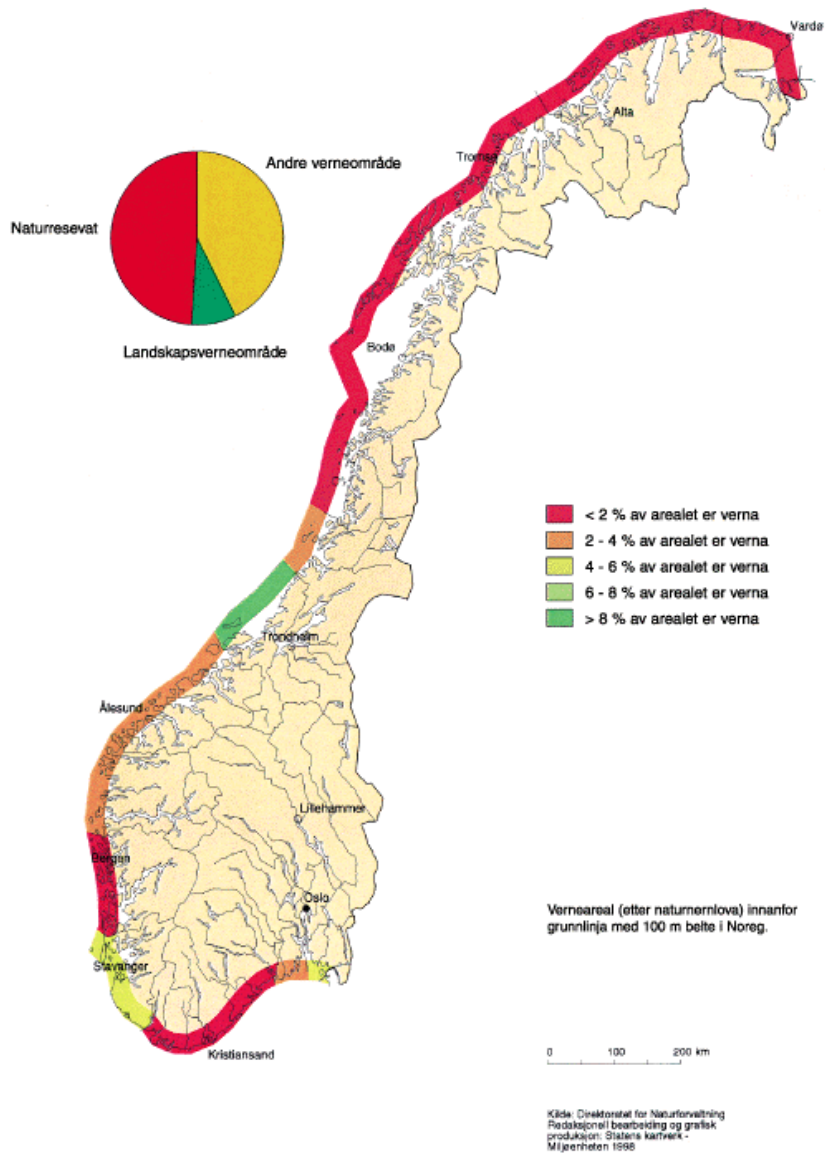
#### *8.4.6.2 Marint vern*

En utviklingstrekk senere år er marint vern. Figur 8.7 viser prosent vernet areal i kystsonen i Norge pr. 1. januar 1998. Framstillingen her bygger på St. melding nr. 43 (1998-99) Vern og bruk i kystsonen. Marine økosystem og marine naturkvaliteter utgjør en viktig del av norsk natur. Det vil i framtiden være behov for å ta vare på representative og særegne naturverdier også i sjø, samt marine arter og habitat som er truet og/eller sårbare. Ikke minst er behovet for referanseområde, der økosystemene fungerer i mest mulig urørt stand, viktig. Referanseområdet skal kunne være sammenlikningsområde i forhold til andre områder, som er mer utsatt for inngrep. I meldingen ble det foreslått å utarbeide marine verneplaner bl.a. basert på den naturfaglige kartleggingen av egnede områder. Videre ble det foreslått å sette ned et rådgivende utvalg sammensatt av representanter fra forvaltningen og aktuelle interesseorganisasjoner, for eksempel innen fiskeri, havbruk og miljøvern.

Med hjemmel i fiskerilovgivningen er forskrift om beskyttelse av korallrev vedtatt av Fiskeridepartementet. Forskriften gjelder norske sjøområder innenfor 200 mils grensen for både norske og utenlandske fartøyer. Forskriften inneholder et generelt forbud mot å ødelegge koraller med hensikt, og stiller krav om at det utvises særlig aktsomhet ved fiske i nærheten av kjente former av korallrev.

Havforskningsinstituttet har foretatt en kartlegging av korallrev langs norskekysten og resultatene viser at deler er ødelagt, sannsynligvis av trålfiske, jf. prosjektet "Effekter av fiske på korallrev på den norske kontinentalsokkelen".

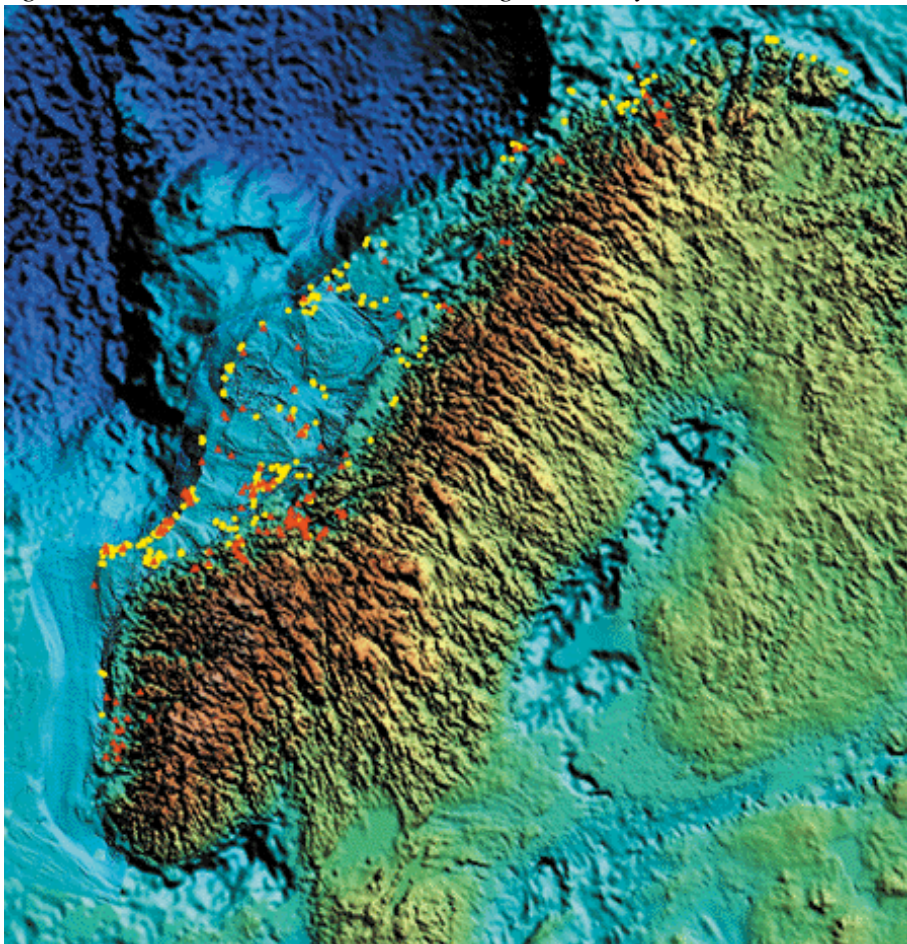
Figur 8.7 Vernet areal i Kystsonen



Kilde: St. melding nr. 43 (1998-99)



Figur 8.8 Forekomster av korallrev langs norskekysten



Kilde: Havforskningsinstituttet (St. melding nr. 42 (2000-2001) Biologisk mangfold)

#### 8.4.6.3 St. melding nr. 31. (2000-2001) Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling

Oppgavefordelingsutvalget avga sin utredning, NOU 2000:22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune, til Kommunal- og regionaldepartementet 3. juli 2000.

St. melding nr. 31 (2000-2001) bygger på nevnte innstilling. I meldingen kapittel 1.2 heter det bl.a.: ”Fornyelse av offentlig sektor er avgjørende for å vedlikeholde og få oppslutning om velferdssamfunnet. Regjeringens forslag til endringer i ansvars- og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene er en sentral del av fornyelsen av offentlig sektor, og er sammensatt av fem deler:

- Ansvar for spesialisthelsetjenesten overføres fra fylkeskommunene til staten.
- Detaljstyringen av kommunesektoren reduseres.
- Kommunene styrkes og gis flere oppgaver.
- Fylkeskommunene gis økt ansvar for samfunnsutviklingen i regionen.
- Regional statsforvaltning samordnes, effektiviseres og tydeliggjøres.”

Når det gjelder statlig styring av kommunesektoren, ønsker Regjeringen ”å endre statens styring av kommunesektoren fra detaljstyring til rammestyring. Regjeringen mener at sterk statlig styring ikke nødvendigvis har gitt et likeverdig tjenestetilbud i alle deler av landet. Samtidig

har detaljstyringen svekket mulighetene til lokale løsninger tilpasset det enkelte lokalsamfunns behov og prioriteringer. Statens bruk av detaljstyrende virkemidler som regelverk, øremerkede tilskudd, handlingsplaner, plankrav, rapporteringskrav og statlig tilsyn må reduseres vesentlig. Parallelt må det utvikles nye styringsformer basert på veiledning og dialog. Regjeringen ser likevel fortsatt behov for sterke styringsvirkemidler overfor kommunesektoren, men understreker at bruken må begrunnes i tungtveiende nasjonale hensyn eller i tilknytning til nasjonale satsninger.

Regjeringen er allerede i gang med å endre den statlige styringen. Arbeidet med å redusere henholdsvis regelverk, øremerkede tilskudd og rapportering beskrives i meldingen. Resultatene så langt av en gjennomgang av regelverket rettet mot kommunesektoren, presenteres. Formålet med gjennomgangen har vært å øke kommunesektorens handlingsrom. Av den grunn legges det opp til at regler som stiller unødige krav til tjenester, organisering og forvaltning i kommuner og fylkeskommuner skal avskaffes eller endres. Det legges særlig vekt på forenklinger i tilknytning til krav om kommunale handlingsplaner og regler om faglige kompetansekrav.

I meldingen beskrives også nye styringsformer basert på veiledning og dialog, for eksempel konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren. Utviklingen av denne typen virkemidler er i tråd med regjeringens ønske om at forholdet mellom staten og kommunesektoren i større grad skal være et partnerskap bygd på gjensidig tillit og respekt, og en grunnleggende holdning om at forvaltningsnivåene samlet skal løse oppgaver til innbyggernes beste.”

## **8.5 Økonomiske utviklingstrekk**

### **8.5.1 Forverret konkurransekraft i kystflåten**

Fra 1980 til 1996 er sjøtransportens andel av den totale godsmengden gått ned fra 13% til 7% (Oljetransporter fra kontinentalsokkelen og bilferger unntatt). I samme tidsrom har veitransportens andel økt fra 83% til 91%. Totalt sett har veitransporten sin relative styrke på kortere distanser vært økende, men også på lengre distanser har biltransportens andel vært økende. Båt og jernbane er likevel fortsatt viktig på de lengre distansene.

Det er flere mulige årsaker til en slik utvikling. Veibyggning kan være en sentral årsak, en annen årsak kan være endringer i varesammensetningen, en tredje årsak kan være endrede krav fra transportkjøperne, for eksempel just-in-time med mindre forsendelser og krav om hyppig frekvens og rask framføring.

### **8.5.2 Økt brukerbetaling – kystgebyr**

Kystgebyr innkreves med hjemmel i havne- og farvannsloven § 26. I praksis ilegges gebyret bare fartøy som går i regulær utenrikstrafikk og som må krysse grunnlinjen jevnlig. Gebyret innbetales til staten som en ren fiskal avgift, dvs. at det ikke er kostnadmessig begrunnet.

Gebyret dekker en andel av utgiftene i fyr- og merketjenesten og hele kostnaden til istjenesten. Andelen har vært koblet til utenrikstrafikkens andel av den totale skipsfarten i norsk farvann. Denne andelen har vært på 20% inntil 1998, hvor den ble økt til 30%. En slik økning innebar nesten en fordobling av kystgebyret.

Økning av kystgebyret må ses i sammenheng med utviklingen av losgebyret. Fiskeridepartementet fastsatte fra 1. mai 1995 bl.a. et nytt lospliktsystem med hjemmel i losloven av 1989 basert bl.a. på et generelt lospåbud innenfor grunnlinjen. Losgebyret ble økt med 10% fra september 1995, 7,9% fra 1. januar 1998 og 14% fra 1. januar 1999.

## **8.6 Internasjonale utviklingstrekk**

### **8.6.1 Danskene har vedtatt ny havnelov**

Det danske Folketinget vedtok i mai 1999 Trafikministeriets forslag til ny havnelov. Det overordnede politiske formål med lovforslaget er via en endring av havnens rammebetingelser, å ruste de danske havner til den skjerpede konkurranse mellom de europeiske havner om internasjonal godstransport og dermed, å medvirke til fremme av regjeringens målsetning om å styrke sjøtransporten som ledd i en opprioritering av de miljøriktige transportformer.

Lovforslaget inneholder bl.a. følgende vesentlige elementer:

- adgang til etablering av nye havner uten krav om særlige trafikkpolitiske grunner
- utvidet adgang for private havner til å håndtere alminnelig godsomsetning
- plikt for havner til å motta skip i det omfang plassforholdene tillater det
- mulighet for mer forretningsorientert ledelse av de kommunale selvstyrehavner
- mulighet for å drive havn i aksjeselskapsform
- fiskerihavner omfattes av loven

### **8.6.2 EU utvikler havnepolitikk**

Kommisjonen har med sin grønnbok ønsket å skape en dyptgående debatt om den europeiske havnesektor og har derfor pekt på en rekke aspekter som det skal tas stilling til i EU. I grønnboken legges det særlig vekt på behovet for politiske tiltak om havnerelaterte spørsmål, som kan medvirke til å gjøre havnene mer effektiv og forbedre havne- og sjøfartstrukturen. Dette kan bl.a. skje ved å integrere havnene i det multimodale transeuropeiske nettverk, samt sikre EU's traktatfestede forpliktelser til å sikre fri og lik konkurranse i havnesektoren. Det framgår av grønnboken at det ikke er Kommisjonens hensikt å blande seg i havnenes eierforhold og organisasjonsformer. Kommisjonen ønsker derimot å sikre ensartede og fair konkurransevilkår i havnene.

Kommisjonen finner det videre viktig å sikre miljøvennlige løsninger i havnesektoren og til sjøs ved å utvide og forbedre de nåværende fasiliteter for mottak av avfall i alle EU havner.

Kommisjonen mener at prisen for bruken av havneinfrastruktur bør fastsettes på en slik måte at brukerne bærer de faktiske omkostninger ved de havnetjenester – og fasiliteter de anvender. Kommisjonen vil undersøke om det kan innføres rammebestemmelser for fastsettelse av havneavgifter.

## 9 Hovedspørsmål – farvann

Utvalget viser til mandatets punkt 1 hvor det fremgår at ”Utvalget skal utrede grunnlaget for ny havne- og farvannslov og utarbeide konkrete forslag til lovendringer. En ny lovgivning utformes som en rammelov som vil muliggjøre tilpasning av enkelthetene i regelverket i lys av utviklingen bl.a. når det gjelder så vel transportbehov og handelssamkvem som tekniske og sikkerhetsmessige forhold.” Utvalget har i kapittel 7.1.7 drøftet lovstrukturen og har kommet til at havne- og farvannsloven bør deles i en havnelov og en farvannslov. Det vises til drøftelsen i kapittel 7.

Mandatet punkt 3 reiser, slik utvalget ser det, følgende hovedspørsmål: Hvilke regler bør gjelde for henholdsvis tiltak i farvann, bruk av farvann og inngrep mot skipsfarten, samt navigasjonsveiledning ?

Spørsmålet om finansiering av farvannsforvaltningen er ikke nevnt i mandatet. Utvalget foretar således ingen selvstendig drøftelse av dette, men viderefører de nødvendige bestemmelser i forhold til farvannsbestemmelsene.

Utvalget overveielser underveis er oppsummert i egne kapitler.

### 9.1 Bruk

I mandatet punkt 3 fremgår at utvalget ”ved vurderingen av reguleringen av farleder og bruken av kystfarvann legge vekt på bl.a. ...hensiktsmessigheten av og evt. system for inndeling av farleder for å sikre og effektivisere farledssystemene og utforme en egnet regulering av ulike farleder.”

#### 9.1.1 Rettsgrunnlaget for virksomhet på sjøen

Man må reise spørsmålet om rettsgrunnlaget for ferdsel og annen virksomhet på havet. På landjorda i Norge er den rettslige situasjonen sterkt preget av systemet med eiendomsrett og andre subjektive rettigheter. Poenget er at retten er knyttet til grunnstykket.

På sjøen er den rettslige ordning helt annen. Her er det ikke noe system med enkeltpersoners eiendomsrett til sitt særskilte stykke. Det finnes ikke noen eier av havet. Derfor er det ikke nødvendig å ekspropriere eierens særrett for å komme inn på noens stykke. Den som ønsker å bruk havet er heller ikke avhengig av noen eiers samtykke eller særlige regler om rett til å ferdes på fremmed grunn som i friluftsløven (lov 28. juni 1957 nr. 12). Det generelle prinsipp for bruk av havet blir derfor å finne i den alminnelige handlefrihet, så langt den da ikke er begrenset av staten ved lovgivning.

At havet er eiendomsløst og fritt betyr at enhver kan drive virksomhet der. Den alminnelige handlefrihet gjelder ikke bare ferdsel, men fiske og annen virksomhet.

Når det spesielt gjelder petroleumsvirksomheten, etablerte kontinentalsokkelloven (lov av 21. juni 1963) et generelt forbud. Det krevdes særskilt tillatelse til å utforske og utnytte naturforekomstene. Den nye petroleumsloven forutsetter et tilsvarende

forbud gjennom sitt system av tillatelser, samtykke og godkjenninger. Konsekvensen av at en tillatelse m.v. gis er at virksomheten igjen er tillatt. Rettighetshaveren kan benytte havet til sin bruk. Innenfor de rammer som følger av konsesjonsvilkårene og lovgivningen for øvrig, har rettighetshaveren alminnelig handlefrihet i likhet med andre brukere av havet.

Når det gjelder fisket, må den enkelte fisker finne seg i at en annen kan komme og beslaglegge et felt før ham. Riktignok har vi regler i saltvannsfiskekollen (lov av 3. juni 1983 nr. 40) om at den som setter ut fiskeredskap først på et sted, har rett til dette havområdet, men det er ikke noen fortrinnsrett som knytter seg til området.

Nevnte betraktninger kan også legges til grunn for oppdretts- og havbeitevirksomhet.

Ovennevnte generelle betraktninger leder til at den som ferdes sjøverts ikke har noen særrett i tradisjonell forstand. Dette er ikke ensbetydende med at sjøfarende mangler rett overhodet. Det er alminnelig antatt at det å ferdes sjøveien er utøvelse av en allemannsrett. Allemannsretten karakteriseres bl.a. ved at brukeren må finne seg i vidtgående endringer. (På den annen side er allemannsbrukere i visse situasjoner blitt tilkjent ekspropriasjonserstatning, se NOU 1986:6 Erstatning til fiskere for ulemper ved petroleumsvirksomheten kapittel VIII.)

#### *9.1.1.1 Utøvelse av allemannsretter*

Allemannsretten kan omtales som et retts gode som er til allment bruk. Man kan si at det er noe som er et fritt gode, åpent for alle. Eksempel på allemannsretter er fiske- og ferdselsretten.

Hva slags rettsstilling har man så etter disse reglene? Det blir til dels hevdet at en allemannsrett ikke er noen virkelig rett, at det bare er en faktisk tilstand som folk har fordel av så lenge som den står åpen. Anledningen til allemannsbruk kan bli stengt uten at rettshaverne kan sette seg i mot eller reise noen krav. I slike forhold taler man til tider om tålt bruk. Det er imidlertid klart nok at en allemannsbruker er i sin lovlige rett som allemannsbruker. Så lenge han holder seg innenfor reglene kan han ikke vises bort eller hindres for å fortsette i sin bruk. Dersom grunneieren prøver på det, er det ulovlig. Det vil være ulovlig angrep som gir rett til å sette seg til motverge etter de alminnelige regler i straffeloven (lov av 22. mai 1902 nr. 10) § 47.

På den annen side er det relativt klart at allemannsbrukere må finne seg i vidtgående endringer, også endringer som reduserer anledningen til videre allemannsbruk eller stenger helt for videre allemannsbruk i områder som tidligere stod åpne. Et eksempel på dette er lokalisering av oppdrettsanlegg.

Allemannsretten innebærer en relativt stor grad av elastisitet. Brukerne kan tilpasse seg og søke andre steder for å dyrke fritids- og ferieinteresser. Men man har også tilfeller av klar og sterk stedbunden bruk som nærmer seg og har nesten samme karakter som en særskilt rett for en eller noen få.

#### **9.1.2 Folkerettslige regler**

Det vises til gjennomgangen i kapittel 4.3 Gjeldende rett.

### 9.1.3 Behov for offentlig regulering av bruk av farvann

På grunn av fysiske forhold er det på langt nær alle sjøområder langs kysten som er seilbare for nyttetraffikken. Gjennom oppmerking og fysiske utbedringer er det etablert et nettverk av leder for sjøverts ferdsel, farledene. Farledene er dermed transportårene for sjøtransporten langs kysten, og for innseiling fra og utseiling til havområdene utenfor kysten. De binder ulike steder, regioner og landsdeler sammen, de fører til og fra utenlandske markeder, og de er nødvendig infrastruktur for fiskeriene og aktiviteten på kontinentalsokkelen. Farledsnettets har således avgjørende betydning både for utenrikstrafikken og kystfarten.

Etter lov av 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann m.v. (havne- og farvannsloven) §§ 7 og 16 er ansvaret for farledene delt mellom kommunene og staten. Staten har som utgangspunkt ansvar for alle farleder, men i de kommunene som har opprettet havnedistrikt, vil det være kommunene som har ansvaret for farledene innenfor havnedistriktene. Ansvaret omfatter alle typer leder og oppmerkingen i tilknytning til disse.

Det kan imidlertid fastsettes unntak for kommunens ansvar innenfor havnedistriktet for farleder som er del av hovedled eller viktig biled for allmen trafikk, og det vil da være staten som overtar ansvaret for disse ledene.

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

Ledene er som oftest bestemt av naturgitte forhold som øyer, holmer, skjær, grunner osv. Disse forholdene begrenser ledene både i dybde, bredde og med hensyn til retningsforandringer. Noen av disse forholdene kan det gjøres noe med, andre må man tilpasse seg som best man kan. Men også menneskeskapte forhold som bruer, luftspenn og aktivitet i farvannet kan være begrensende for den type trafikk som kan seile i ledene. Det er derfor viktig at det på alle plannivåer er en bevisst holdning til de rammebetingelser som må være til stede for en effektiv sjøverts samferdsel.

#### 9.1.3.1 Effektive transportkorridorer

I arbeidet med Nasjonal transportplan, jf. St. melding nr. 46 (2002 - 2011) er definert åtte transportkorridorer. Disse utgjør et overordnet, nasjonalt transportnettverk og omfatter alle fire transportformene - sjø, luft, veg og bane. Som en del av nettverket spiller også terminaler og knutepunkter en viktig rolle gjennom å være bindeledd mellom korridorene, mellom lokalt, nasjonalt og internasjonalt transportnett og mellom transportformene.

##### 9.1.3.1.1 Korridorenes funksjon og betydning

Korridorene binder regioner og sentrale strøk sammen og bidrar til en god tilknytning mellom Norge og utlandet.

Et godt utbygd transportnett er nødvendig for å redusere Norges konkurranseulempe ved lange interne transporter og ved å ligge i utkanten av Europa.

Utviklingen av et overordnet transportnett, der en ser på mulighetene for å knytte de ulike korridorene bedre sammen for å tilrettelegge for et mer fleksibelt transportsystem, er viktig for Norge ut fra flere forhold:

Norges beliggenhet i utkanten av Europa har betydning for hvilket næringsliv vi kan ha. Et effektivt nasjonalt transportnett med forbindelser til utlandet er en nødvendig forutsetning for næringslivets konkurransekraft både hjemme og ute. Investeringer i transportinfrastruktur kan bedre norsk næringslivs konkurransevne uten å komme i konflikt med internasjonale konkurranseregler.

Et spredt bosettingsmønster gjør Norge avhengig av et godt overordnet transportsystem. Et overordnet transportnett for transport av personer og gods skal både binde regioner og landsdeler sammen og sikre gode forbindelser inn mot regionale tyngdepunkt.

Et helhetlig transportnettverk kan bidra til reduserte miljøbelastninger fra transportsektoren, både ved at koordinert utbygging kan gi reduserte inngrep og legge til rette for mer miljøvennlige transportformer.

Hovedmønsteret i det nasjonale transportsystemet og forbindelser til utlandet er de åtte transportkorridorene som er lagt til grunn i arbeidet med Nasjonal transportplan, jf. figur 9.1.

Oslo-området er det sentrale knutepunkt i det nasjonale transportnettet, som hovedstadsområde, befolkningstyngdepunkt og som knutepunkt i fem av de åtte transportkorridorene. Med utgangspunkt i dagens transportmønster omfatter korridorene de viktigste utenlandsforbindelsene øst- og sørover. Utviklingen av nærings- og transportaktiviteten bl.a. i Nord-Norge vil ha betydning for hvilke deler av transportnettet som vil inngå i korridorene i framtiden.

*Fig. 9.1 Overordnet transportnett*

*Tabell 9.1: Fordeling av samlet transportmengde på transportmiddel og marked, lange godstransporter over 100 km 1996/97. Pst.*

	Innenriks, innenfor landsdeler <sup>1</sup>	Innenriks, mellom landsdeler <sup>1</sup>	Utenriks
Veg	71	51	12 <sup>2</sup>
Bane	3	7	2
Sjø	26	42	86

1 Landsdeler: Østlandet, Agder/Rogaland, Hordaland/Sogn- og Fjordane, Møre og Romsdal/Trøndelag og Nord-Norge.

2 Av dette går 3 pst. på ferje

Kilde: TØI/Vegdirektoratet

Mens Østlandet har et importoverskudd, har øvrige landsdeler et eksportoverskudd. I statistikken er import fordelt på tollsted og eksport på produksjonsfylke. For importert gods fører dette til at Østlandsområdet blir overrepresentert. Eksportoverskuddet er størst i Agder og Rogaland. Mye av stykkgodseksperten er knyttet til Østlandet, mens eksperten av bulk i hovedsak er knyttet til Sør-/Vestlandet.

1

1

2

Godstransportenes fordeling på ulike transportmidler framgår av tabell 9.1.

Tabell 9.1 viser hvordan transportmiddelfordelingen varierer avhengig av om godstransportene går innenfor landsdeler, mellom landsdeler eller til/fra utlandet. Sjø dominerer godstransportene til og fra Norge, mens veg dominerer de lange godstransportene i den enkelte landsdel. Jernbanen har sine største markedsandeler på relasjonene mellom Oslo og Stavanger, Bergen og Trondheim og mellom Sør- og Nord-Norge.

Godstransport med fly utgjør en svært begrenset andel av transporterte tonn. Flyet er spesielt viktig for transport av ferskvarer, post, aviser, medisinske prøver og produkter, og av reservedeler for industrien.

Verdien på godset varierer mellom transportformene. Tabell 9.2 viser gjennomsnittlig verdi på gods eksportert med ulike transportmidler.

Tabell 9.2: Gjennomsnittlig verdi på gods eksportert med ulike transportmidler 1997

	Stykkegods	Bulk
Sjø	7,60 kr/kg	1,60 kr/kg
Veg	22,80 kr/kg	8,80 kr/kg
Bane	7,60 kr/kg	3,10 kr/kg
Luft	285,00 kr/kg	

Kilde: TØI/SSB

#### 9.1.3.1.2 Trans-Europeiske nettverk for transport (TEN-T)

For å bedre samvirket av EUs transportinfrastruktur ble det Trans-Europeiske nettverk for transport (TEN-T) definert. Formålet med TEN-T er å fremme effektiv og sikker transport under best mulige miljø- og samfunnsmessige forhold. Bakgrunnen for TEN er at EUs felles marked er begrenset av et lappeteppes av infrastruktur som ble planlagt og bygget ut fra nasjonenes behov i en tid da de nasjonale økonomiene var mindre integrerte. Drivkraften har vært et ønske om å styrke EUs konkurransevne, regionale utvikling og forbindelse med naboland.

Det legges stor vekt på intermodalitet mellom transportsektorene og interoperabilitet innen hver sektor. Nettverket skal omfatte hele EU og forbinde sentrale og mindre sentrale deler av unionen med hverandre. Videre er det av betydning å se nettverket i sammenheng med forbindelser til tredjeland. TEN-T omfatter infrastruktur (veger, jernbane, flyplasser, havner, kanaler og intermodale terminaler m.m.) og nødvendige tjenesteytelser i tilknytning til infrastrukturen (bl.a. trafikk- og kontrollsystemer).

Nærmere om TEN, se kapittel 4.2.

#### 9.1.3.1.3 Konkurransflater i godstransport

Når transportbrukerne står overfor mer enn ett reelt alternativ når transportoppgaver skal løses, eksisterer det konkurransflater mellom transportmidlene. Avgjørende premisser for hvorvidt slike konkurransflater eksisterer er fysisk tilgjengelighet og geografisk beliggenhet. Konkurransen i transportmarkedet kan gjelde både mellom transportmiddel og mellom transportører. De viktigste faktorene som påvirker



konkurransen er transportpris og transportkvalitet. Med transportkvalitet menes kvalitetsfaktorer knyttet til transporten som transporttid, pålitelighet med hensyn til leveringstidspunkt, frekvens i eventuelt rutetilbud, skaderisiko for varer under transport, transportmidlenes fleksibilitet og kundeservice. Valg av transportløsning vil bl.a. avhenge av krav til framføringstid, leveringsbetingelser, betalingsevne og betalingsvillighet fra transportbrukernes side.

Konkurransflater i godstransport kan også stå mellom transportløsninger hvor det inngår mer enn ett transportmiddel. Dette innebærer at det inngår minst en omlasting eller terminalbehandling undervegs i transportkjeden. Det avgjørende for hvor effektiv og konkurransedyktig en transportløsning framstår for transportbrukerne vil være summen av effektiviteten i alle aktivitetene i transportløsningen.

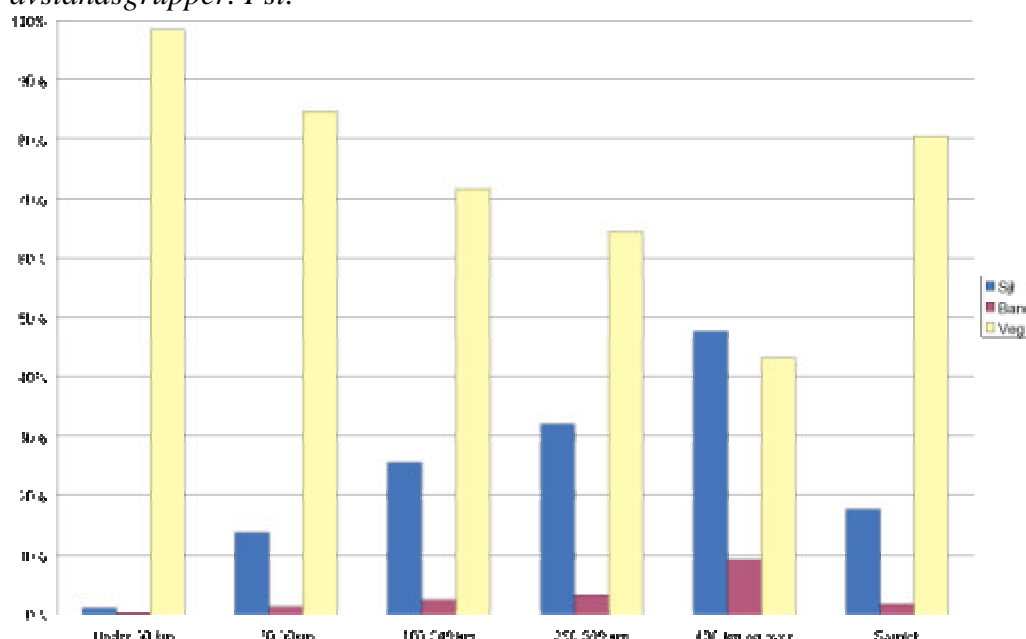
#### *9.1.3.1.4 Geografiske ulikheter i transportmiddelbruk og hovedstrømmer i godstransportene*

Av samlet innenriks godstransport, målt i tonn, transporteres om lag 80 pst. med lastebil. Samtidig utgjør gods transportert kortere enn 30 km om lag 70 pst. av samlet godsmengde.

Transportdistanse er en viktig faktor med hensyn til konkurranse mellom transportmidlene. Lastebilens fleksibilitet og tilpasningsdyktighet gjør at varierte transporttjenester kan tilbys i løpet av kort tid. Derfor er lastebiltransporter generelt overlegen på korte distanser. Det er større likhet mellom transportmidlene med hensyn til tilgjengelighet når transportavstanden øker. Dessuten utgjør også kostnadene ved tilbringertransport en lavere andel av de totale transportkostnadene dess lenger transportavstanden er. Transportøkonomisk institutt har analysert transportmidlenes markedsandel etter transportavstand, jf. figur 9.2.

Som det framgår foregår godstransporter under 30 km nesten utelukkende gjennom vegtransport. Sjøtransportens andel viser en jevn økning med økt distanse og er dominerende på transporter over 400 km. Jernbanetransportene får først en viss betydning på avstander over 250 km.

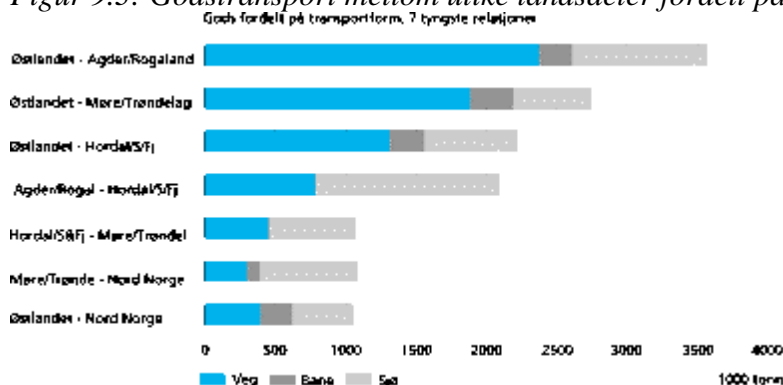
Figur 9.2: Transportmidlenes andel av innenlands stykkgodsmengde etter avstandsgrupper. Pst.



Kilde: TØI-rapport 447/1999

Figur 9.3 Variasjonene i transportmiddelfordelingen mellom landsdeler:

Figur 9.3: Godstransport mellom ulike landsdeler fordelt på transportform. 1996.



Kilde: TØI, transporter over 100 km.

Vegtransport dominerer på de tre tyngste relasjonene. Sjøtransport har en vesentlig andel i de tre kystkorridorene, mens bane står sterkest på relasjonen Østlandet - Nord-Norge.

Innenriks godstransport over 100 km er dominert av veg og sjø, der nord-sør korridorene, både på Østlandet og langs Vestlandskysten er tunge. Det samme er korridoren langs Sørlandskysten. Transportene øst-vest fordeles på mange ulike ruter over fjellet. I nord-sør akse er godstransportene relativt likt fordelt mellom Gudbrandsdalen og Østerdalen. Transport mellom Østlandet og Nordfjord/Møre og Romsdal utgjør en vesentlig andel av transportene gjennom Gudbrandsdalen. Nord for Steinkjer er belastningen i transportnettet relativt liten, og sjø er dominerende transportform. Jernbanens viktigste godstransportåre går nord-sør (Oslo-Trondheim-

Bodø). En stor del av godset mellom Sør- og Nord-Norge går via Sverige. Godstransport på veg spiller en viktig rolle i hele nettet.

Sjøtransport dominerer utenriks godstransport, der det meste av transportene går i farledene sør for Trondheim. Det meste av den landbaserte utenriks godstransporten går ut og inn av landet gjennom Østfold.

#### *9.1.3.1.5 Transportens betydning for næringslivet*

Et konkurransedyktig næringsliv som bidrar med verdiskaping, arbeidsplasser og forbruksvarer er av avgjørende betydning i et velferdssamfunn. Kostnadene ved transport av personer og gods er - og vil fortsatt være - en viktig faktor for næringslivets konkurransevne. Transporttjenester inngår i en samlet logistikkjede som i stor grad påvirker varens/tjenestens muligheter i markedet. I et logistikkperspektiv er det viktig med både kvalitet og forutsigbarhet i alle ledd. Transportens betydning illustreres av at det private næringslivet i Norge kjøper transporttjenester for rundt 45 milliarder kroner i året. Dette utgjør 8 pst. av næringslivets samlede kostnader. Transportenes andel av kostnadene innebærer at transport blir en viktig kilde til verdiskaping.

#### *9.1.3.2 Sjøulykker – risikoanalyser – risikoaksept*

Mange faktorer kan ligge bak sjøulykker; ytre forhold, funksjonssvikt, sviktende forutsetninger for navigatørfunksjonen, navigatørfeil, førsømmelse og andre skip, se NOU 1991:15 Om miljø sikkerhet i innseilingsleder, side 25. I nevnte utredning er beskrevet ulike preventive og skadebegrensende tiltak, se side 32.

Utvalget er av den oppfatning at spørsmålet om hvilke tiltak som skal settes inn, må vurderes konkret. Se kapittel 9.1.4 om offentlige reguleringstiltak.

### **9.1.4 Offentlige reguleringstiltak**

Utgangspunktet for sjøverts ferdsel er som nevnt frihet for den enkelte til å bruke sjøen. For nyttetransport betegnes friheten som et konkurransefortrinn. Det er imidlertid alminnelig akseptert at friheten må tåle visse innskrenkninger.

Kyststaten har full jurisdiksjonskompetanse innenfor sitt territorium, mens kyststatens tvangs-, lovgivnings- og domsmyndighet, som nevnt ovenfor, er begrenset utenfor territorialgrensen.

Både allemannsretten og folkerettens regel om havets frihet må tåle innskrenkninger ut fra hensynet til framkommelighet og hensynet til sikker sjøverts ferdsel. I tillegg kan fastsettes innskrenkninger ut fra miljøhensyn og hensynet til rikets sikkerhet. Ofte vil reguleringer tjene flere formål.

I tillegg til regulering av selve ferdselen kan regulering av tiltak i sjø, regulering av adgangen til å yte alminnelig navigasjonsveiledning ha preventiv effekt i forhold til de nevnte hensyn. Viktig preventive tiltak er også faktiske og pedagogiske tiltak som mudring, trafikkovervåkning, informasjon og opplæring.

#### 9.1.4.1 Reguleringsiltak innenfor territorialgrensen

##### 9.1.4.1.1 Fartsbegrensninger

Ut fra havne- og farvannsloven §§1 og 6 kan det fastsettes fartsreguleringer for å ”trygge ferdselen”, av hensyn til ”trafikkavviklingen” og ”almene miljøhensyn”. Selv om det er hevdet at loven ikke er uttømmende med hensyn til hvilke hensyn den skal ivareta, må de nevnte hensyn anses å være dekkende for hvilke hensyn fartsbestemmelsene skal ivareta.

Det bør være en målsetning å forenkle regelverket. Regelverket består i dag av en lovfullmakt som nevnt ovenfor, en generell fartsforskrift, jf. forskrift av 30 desember 1988 om fartsbegrensninger i sjøen samt et uttall lokale forskrifter med forskjellig innhold. Regelverket bør også ta hensyn til at kystsonen brukes mer intenst og annerledes enn for bare noen tiår siden. Reglene må bidra til å senke risikoen ved å ferdes på sjøen og dermed trygge allemannsretten. Det bør i tillegg av forenkling- og rettferdighetshensyn være et formål å sikre rettsenhet.

En forenkling kan oppnås ved å klargjøre reglenes stedlige virkeområde. Ut fra det brokete bilde dagens regler gir, bør det vurderes enkle avgrensningskriterier. Fokus kan for eksempel være skjærgården og avstand til hindringer fra fartøy i dette området. Det innebærer at bredde, dyp og trafikk tetthet bør vurderes som variabler.

Sikkerhet, effektiv ferdsel og miljøhensyn må være de sentrale hensyn ved fastsetting av fartsbegrensninger. Enkelte har tilføyet frihetshensynet blant de sentrale hensyn. Frihetshensynet kan vanskelig bedømmes som et hensyn på linje med de øvrige. Utgangspunktet må være frihet, med mindre det er fastsatt begrensninger ut fra de øvrige hensyn. Frihet er således ikke et hensyn som skal vektlegges ved regulering av fart. Fravær av andre hensyn kan således gi full frihet, dvs. ingen fartsreguleringer

Et spørsmål er om fartsregler bør gjelde for alle fartøysgrupper, herunder bl.a. Forsvarets fartøyer, hurtigbåter, fiskefartøyer, handelsskip og fritidsfartøy ? Konsekvensene av fartsgrenser for nevnte grupper bør nøye vurderes, herunder bør det vurderes å unnta enkelte grupper ut fra formålet med aktiviteten. Kfr. forskrift av 30. desember 1988 om fartsbegrensninger i sjøen § 5.

Fartsreglene må rette seg mot skipsførere. Det er skipsførers ansvar å utøve godt sjømannskap, jf. sjøveisreglene og sjøloven § 132 første ledd.

Hovedregelen er i dag at fartøyer skal forholde seg forsiktig og avpasse farten etter fartøyets størrelse, konstruksjon, jf. forskrift av 30 desember 1988 om fartsbegrensninger i sjøen § 2. Bestemmelsen er nærmere utpenslet i lokale fartsforskrifter. Oppfatningen om aktsomhetsnormen er varierende og gir et utall lokale fartsregler. Dette er et problem. Stor variasjon kan gi rettsusikkerhet som kan medføre at reglene mister legitimitet. Dertil er bestemmelsene vanskelig å håndheve, kontrollere og administrere. Det bør således utredes om en generell fartsnorm kan konkretiseres mer. En forenkling kan oppnås ved å redusere antall fartsgrensealternativ. Antall fartsgrensealternativer kan for eksempel tilpasses antall på veisiden (90 km/t, 80, 70, 60, 50 og 30) - fritt, 15 knop, 10 knop, 7 knop, 5 knop og sakte fart. Problemet med mange alternativer er likevel at kravet til informasjon øker, for eksempel gjennom skilting. Alternativt bør det derfor også utredes om det

innenfor et avgrenset område i skjærgården kan fastsettes en felles fartsgrense for eksempel 10 knop. Sistnevnte forslag gir betydelig informasjonsgevinst, men må ledsages av mange saklige unntak.

Overtredelse av fartsnormer bør være straffbar. Som følge av kontroll og håndhevelsesproblemer bør straffene være milde, men dersom det innføres en generell norm vil informasjonsoppgaven bli enklere og medføre bedre spredning av kunnskap om reglene, noe som kan tale for å heve reaksjonsnivået. Se forskrift av 30 desember 1988 om fartsbegrensninger i sjøen § 7.

Etter forskrift av 30 desember 1988 om fartsbegrensninger i sjøen § 4 skal informasjon om fartsregler gis gjennom kunngjøringer og skilting.

Ved utforming av reglene bør tas hensyn til at de skal formidles til et stort antall brukere. Det bør derfor vurderes tiltak som nevnt nedenfor:

omtale av reglene i media, båtmagasiner, aviser etc.  
spesiell informasjon til den enkelte båtøier, jf. småbåtregisteret  
kontakt med båtforeninger i forbindelse med innføring av reglene  
evaluering av reglene etter en tid  
plan for informasjonstiltak  
tilgjengeliggjøring av reglene i kart, oppslag på kaier, skilting etc

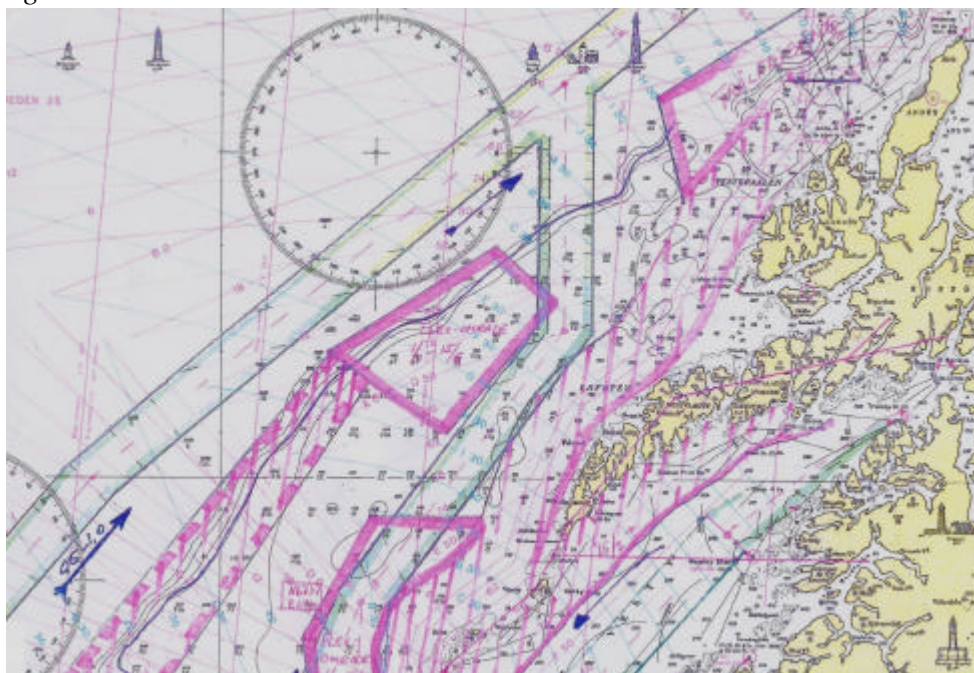
Ved utforming av straffebud bør legges vekt på de muligheter og ressurser som politiet har til å håndheve bestemmelsene. Det bør derfor være en viktig oppgave å i samarbeid med politiet å avklare hvilke regler som best kan håndheves, for eksempel avklare om reglene bør tidsavgrensnes.

Utvalget viser til at fart er en årsaksfaktor ved sjøulykker og foreslår at departementet gis vid fullmakt til å fastsette fartsgrenser. I tråd med det som er drøftet ovenfor er det naturlig at departementet utreder nærmere hvilke fartsregler som bør fastsettes.

#### *9.1.4.1.2 Forvaltning etter farleder*

Utvalget har vært opptatt av spørsmålet om hvordan virkemiddelbruken kan knyttes til farledene.

Figur 9.4 Farled



Kilde: Tromsø havn

Allerede rent faktisk skjer det en inndeling av farvann etter hvor sjøtrafikken går. Sjøtrafikken vil i utgangspunktet ta korteste vei mellom havnene der det er framkommelig og sikkert å ferdes. Trafikkårene bestemmes av skipets egenskaper og fysiske forhold som farvannets dybde, bredde og høyde. Offentlige tiltak ved skilting, merking, annen navigasjonsveiledning og fysiske utbedringer i farvannet, øker sikkerheten og framkommeligheten og gjør trafikkåren til et mer bestemt avgrenset område som i prinsippet kan avmerkes med breddelinjer på sjøkart og legges til grunn ved forvaltningen av farvannet.

Mye av sjøtrafikken foregår utenfor det som normalt er korteste farbare vei mellom to havner for eksempel fiskerivirksomhet og fritidsaktiviteter.

Farledene er avmerket på sjøkart med senterlinjer. I bruk kan sjøkart se ut som vist i figur 9.4. Sjøkart er blant de skipspapirer som skal finnes om bord fartøy av hensyn til skipets sjødyktighet og navigering. Forskrift av 15. september 1992 nr. 701 om navigasjonshjelpemidler og bro-, styrehus- og radioarrangementer for skip § 21 og SOLAS regel V/20 krever at alle skip skal ha oppdaterte kart, jf. også forskrift av 11. februar 1997 nr. 127 om navigasjonshjelpemidler og broarrangementer på fiske- og fangstfartøy § 21. Sjøfartsdirektoratet har funnet at ECDIS (Electronic Chart Display and Information System) under visse forutsetninger kan erstatte papirkart, jf. Sjøfartsdirektoratets rundskriv nr. 25/2001. Betingelsene for at skip kan benytte ECDIS i stedet for papirkart fremgår av meddelelse fra IMO; SLS.14/Circ. 174.

Etter havne- og farvannsloven § 16 annet ledd tredje punktum kan farvann deles i ”hovedled eller viktige bileder for allmenn trafikk.” Se nærmere om § 16 nedenfor.

Havne- og farvannsloven knytter enkelte regler om bruk av farvann til farledene.

Etter lovens § 6 første ledd kan ”Kongen kan av hensyn til rikets sikkerhet, trafikkavviklingen og almene miljøhensyn fastsette forskrift eller treffe enkeltvedtak om bruk eller forbud mot bruk av avgrensede farvann og om tillatelse til bruk på nærmere vilkår.” Fiskeridepartementet har med hjemmel i denne forskriften fastsatt forskrift av 11. desember 1998 nr 1273 om maritime trafikksentraler og om bruk av farvannene i Oslofjorden og tilstøtende områder, Akershus, Oslo, Buskerud, Østfold og Vestfold. Med hjemmel i forskriften § 1-8 er det fastsatt forskrift om trafikkfelt for sjøtrafikken i Oslofjorden, jf. forskrift av 31. januar 2001. Etter denne forskrift § 3 har fartøy på 24 meter eller mer plikt til å benytte trafikkfelt som beskrevet i vedlegg 1 til forskriften. Reglene er fastsatt ut fra hensynet til å redusere risikoen for skipsulykker og hensynet til framkommelighet i farvannet, jf. forskrift av 11. desember 1998 nr 1273 § 1-1. Dette er første gang lovens § 6 vedrørende ”avgrensede farvann” anvendes slik. Tradisjonelt har bestemmelsen blitt brukt til å stenge av sjøområder i forbindelse med arbeider, havari o.l. Lovanvendelsen for å fastsette trafikkfeltene er ikke i samsvar med uttalelser i forarbeidene, jf. Ot. prp. nr. 3 (1983-84) side 72-73, men er innenfor ordlyden i lovens § 6 første ledd, jf. § 1. Påbudte seilingsleder er for øvrig kjent fra den engelske kanalen.

Videre er det ut fra hensynet til ”trafikkavviklingen” og ”almene miljøhensyn” fastsatt regler om trafikkovervåkning og seilingsregler i bestemte områder (innseilingene til bestemte havner) i tilknytning til trafikksentralene i Oslo, Brevik, Fedje og Horten, se forskrift av 11. desember 1998 nr. 1273 om maritime trafikksentraler og om bruk av farvannene i Oslofjorden og tilstøtende områder, Akershus, Oslo, Buskerud, Østfold og Vestfold og forskrift om trafikkfelt for sjøtrafikken i Oslofjorden, jf. forskrift av 31. januar 2001, forskrift av 25. juli 1986 nr. 2108 om bruk av innseilingen til havneterminalen på Kårstø, Rogaland, forskrift av 21. januar 1988 nr. 88 om bruk av innseilingen til havnedistriktene i Grenland og forskrift av 21 juli 1992 nr. 566 om bruk av innseilingen til havneterminalene Sture og Mongstad, Hordaland. Ut fra hensynet til ”Rikets sikkerhet” er det fastsatt forskrift om påbudte leder og rapporteringspunkter for fremmede ikke-militære fartøyers ferdsel i norsk territorialfarvann, jf. forskrift av 4. mai 1995 nr. 459 fastsatt av Forsvarsdepartementet med hjemmel i kgl. res av 23. desember 1994 nr. 1130.

Etter havne- og farvannsloven § 6 annet ledd kan departementet fastsette forskrift eller treffe enkeltvedtak om trafikkregulering, herunder trafikkseparering og fartøyers største tillatte fart, og om kommunens myndighet til å treffe slike vedtak innen havnedistriktet. Fartsreglene er ikke knyttet til farledene. Med hjemmel i denne bestemmelsen har Fiskeridepartementet fastsatt forskrift av 30 desember 1988 om fartsbegrensninger i sjøen og det er fastsatt en rekke lokale bestemmelser etter mønster av den generelle forskriften. Den generelle fartsforskriftens §2 lyder: ”Fartøyer skal utvise forsiktighet og avpasse farten etter fartøyets størrelse, konstruksjon, manøvreringsevne og farvannsforholdene, slik at det ikke ved bølgeslag eller på annen måte oppstår skade eller fare for skade for andre fartøyer, farvannets strandlinjer, kaier, akvakulturanlegg, badende eller omgivelsene for øvrig.” Den generelle forskriften gjelder med mindre det er fastsatt annen lokal forskrift etter den generelle fartsforskriftens §3. Kystdirektoratet er gitt i oppdrag å sette ned en arbeidsgruppe for å forenkle dagens regler om fartsbestemmelser som nevnt i Regjeringens handlingsplan mot ulykker med fritidsbåter av april 1999.

Reglene om tiltak vil i praksis knyttes til farledene. Etter havne- og farvannsloven § 6 tredje ledd krever tiltak som kan føre til ”innskrenkning av farvannet til hinder for ferdselen i dybde, bredde eller høyde”, tillatelse av departementet. Regelen er ikke nærmere omtalt i forarbeidene til gjeldende lov og heller ikke i forarbeidene til tidligere lover. Bestemmelsen er imidlertid i seg selv klar nok. Tiltak som kan innskrenke farvannets farbarhet er forbudt med mindre departementet samtykker. I praksis er innskrenkning av farleder et sentralt tema. Departementet har delegert kompetanse til Kystdirektoratet ut fra art og karakter av tiltaket. I hovedsak skal departementet avgjøre saker hvor det er tvil. Kommunen har ikke tilsvarende myndighet innenfor havnedistrikt, jf. § 18 annet ledd siste punktum. Eksempler på tiltak etter § 6 tredje ledd er bruer og andre luftspenn, kabler, utfyllinger, dumping, flytebrygger, kaier og oppdrettsanlegg. I forbindelse med vedtak etter § 6 tredje ledd kan det stilles vilkår etter lovens § 9. Forutsetning for vilkårsfastsettelse etter § 9 er at det er saklig sammenheng mellom vilkåret og tillatelsen/vedtaket, jf. Ot. prp. nr. 59 (1987-88) side 8. Et eksempel på vilkår for tillatelse etter § 6 tredje ledd som knyttes til farleden er tatt inn i Statens vegvesens tillatelse til å krysse Byfjorden i Bergen med bru til Askøy, jf. Fiskeridepartementets vedtak av 12. januar 1990: ”Søkeren plikter å bekoste mudring og vedlikehold av alternativ seilingsled m.v. fra Hjeltefjorden over Herdlaflaket og gjennom Det Naue til Herdla fjorden i samsvar med de krav til farvannet Kystdirektoratet finner nødvendig. Leden må være ferdig mudret og klar til bruk før arbeid begynner som kan innskrenke eller hindre ferdsel i Byfjorden.” Vilkåret er ennå ikke oppfylt. Vilkår mellom statsetater og som medfører store utgifter for staten, skiller seg fra vilkår mellom stat og private ved at de rettslig sett blir å betrakte som en avtale som forutsetter bevilgningsvedtak av Stortinget. Dersom Stortinget ikke bevilger de nødvendige midler kan et vilkår etter omstendighetene anses bortfalt. Andre typiske vilkår er krav om at utbygger står for kostnadene til opparbeidelse av nødvendige fyrlys og merker i farleden.

Øvrige regler om tiltak er knyttet til området innenfor og utenfor havnedistrikt. Etter havne- og farvannsloven § 18 annet ledd kreves det tillatelse til ”arbeid og anlegg i område utenfor plan- og bygningslovens virkeområde” og ”innenfor plan- og bygningslovens virkeområde... for de arbeider som er nevnt i plan- og bygningslovens § 84.” Kommunens kompetanse etter plan- og bygningsloven gjelder ut til grunnlinjen, jf. plan- og bygningsloven § 1 første ledd annet punktum. Kommunens kompetanse etter havne- og farvannsloven forutsetter at det er opprettet havnedistrikt i området, jf. lovens § 14. Det er ikke opprettet havnedistrikt utenfor grunnlinjen og bestemmelsen har derfor i dette området ingen praktisk betydning for andre enn Kystdirektoratet som etter lovens § 5 annet ledd har den myndighet som er tillagt kommunen etter loven utenfor havnedistrikt. Etter bestemmelsen er kommunens saklige kompetanse forskjellig utenfor og innenfor ”plan- og bygningslovens virkeområde”. Utenfor grunnlinjen kan Kystdirektoratet kreve tillatelse for ”arbeid og anlegg”. Begrepene ”arbeid og anlegg” er ikke nærmere definert i loven, men det er uttalt i Ot. prp. nr. 59 1987-88 at ”Fiskeridepartementet forstår ”arbeid og anlegg” mer innskrenkende enn ”tiltak” i lovens § 6 siste ledd. Arbeid og anlegg må være forbundet med grunnen og av en viss varighet og en viss størrelse. Hvis kommunestyret mener det er nødvendig med tillatelse til plassering av flyttbare innretninger, bevegelse av fartøyer, kjøretøyer og lignende, kan det gis forskrift om dette i medhold av lovens § 16 siste ledd, jf. § 10.” Som det fremgår av forarbeidene, må det foretas en konkret og skjønsmessig vurdering. Det vil i



tvilstilfelle kunne legges vekt på om det er behov for å kreve tillatelse ut fra de hensyn loven skal ivareta. Kommunens saklige kompetanse etter havne- og farvannsloven § 18 annet ledd gjelder også innenfor plan- og bygningslovens virkeområde, jf. annet ledd annet punktum: "Innenfor plan- og bygningslovens virkeområde kreves slik tillatelse for de arbeider som er nevnt i plan- og bygningslovens § 84." Henvisningen til plan- og bygningsloven innebærer at havne- og farvannsloven § 18 annet ledd skal forstås på samme måte som i plan- og bygningsloven § 84. Dersom havnedistriktet ikke strekker seg helt ut til grunnlinjen, vil det være Kystdirektoratet som må gi tillatelse til arbeider som nevnt i området utenfor havnedistriktet og ut til grunnlinjen.

Enkelte regler om los er knyttet til farleden. Losplikten reguleres av lov 16. juni 1989 nr. 59 om lostjenesten m.v. og tilhørende forskrifter.

Folkeretten anerkjenner farleden som et hensiktsmessig forvaltningsparameter. Etter Havrettstraktaten art 22 kan Kyststaten forlange av fremmede skip i uskyldig gjennomfart i sitt sjøterritorium at de benytter de farleder og trafikkseparasjonssystemer som den anviser eller foreskriver for å regulere skips gjennomfart.

Allokering av midler til midler til utbedring av farleder og midler til vedlikehold av navigasjonsinfrastruktur skjer dels som ledd i den kommunale budsjettprosessen med vedtakelse av havnebudsjett og dels i statsbudsjettprosessen. Organisering av det økonomiske ansvar som nevnt er til dels knyttet til farledene.

Det kommunale forvaltningsansvaret er knyttet til havnedistriktet, jf. havne- og farvannsloven § 16 annet ledd annet og tredje punktum: "Innenfor et havnedistrikt har kommunen ansvaret for farledene og nødvendige fyrlys og sjømerker, og for skilt som varsler om vedtak gitt i medhold av loven her. Departementet fastsetter unntak fra det kommunale ansvar etter leddet her for farleder, fyrlys, sjømerker og skilt som er del av hovedled eller viktige bileder for allmenn trafikk." Det er opprettet i overkant av 100 havnedistrikter. Til sammenligning er det 282 kystkommuner, jf. kystverkets årsrapport 1999. Finansiering av kommunale tiltak som nevnt skjer gjennom anløpsavgiften og issavgiften, jf. forskrift av 2. desember 1994 nr. 1070 om hvilke kostnader m.v. de forskjellige havneavgifter skal dekke § 3.

Det er flere steder inngått avtaler mellom Kystverket og lokale havnevesen om refusjon for at det lokale havnevesen gjennom sin vedlikeholdsavdeling foretar vedlikehold og ettersyn av innretninger utenfor havnedistrikt, for eksempel er det en avtale mellom Kystverket og Grenland havnevesen om dette.

Det statlige forvaltningsansvaret er etter loven knyttet til område utenfor havnedistrikt og ut til territorialgrensen, jf. lovens § 7 første ledd og § 16 annet ledd annet punktum. Etter § 16 annet ledd tredje punktum kan det fastsettes unntak fra det kommunale ansvaret for "farleder, fyrlys, sjømerker og skilt" etter bestemmelsens annet ledd. Utbedringer i det som Kystverket betrakter som hovedleden belastes Staten ved Kystverket uavhengig av om tiltaket skjer innenfor havnedistrikt. For eksempel utbedringer i hovedleden utenfor Brønnøysund som ble avsluttet i 1998 med en kostnad på 38,7 millioner, jf. vedlegg til St. prp. nr. 1 1997-98 side 17. Stortingets budsjettvedtak er avgjørende for hvilke statlige tiltak som skal iverksettes innenfor

havnedistrikt, jf. disponeringsplan som vedlegges de årlige budsjettproposisjonene. I tillegg er Staten ved Kystverket eier av navigasjonsinnretninger og foretar utbedringer og vedlikehold også på dette grunnlaget. Finansiering av statlige tiltak skjer gjennom statlige bevilgninger og gjennom kystgebyret (ca 30%), jf. havne- og farvannsloven § 26. I noen tilfeller skjer det en utgiftsdeling mellom stat og kommune; for eksempel i forbindelse med utbedringen i Røsvikrenna i innseilingen til Fredrikstad/Sarpsborg hvor kostnadene ble delt mellom Borg havnevesen og Kystverket. Kystverket bekostet utbedring av hovedledene, mens Borg havnevesen bekostet sjetèn og mudring fremfor egne kaier, jf. St.prp. nr. 1 for 1993-94, sidene 11 og 28-31, Disponeringsplan for 1995 side 8. Kystverket tar i noen tilfeller betalt av kommuner for utførte oppgaver innen havnedistrikt. Det budsjetteres ikke med nevneverdige inntekter fra slik virksomhet, selv om regnskapene de senere år viser at inntektene varierer mellom 1 og 2 millioner kroner.

Fordeling av myndighet vedrørende farvannsforvaltning innad i staten, mellom stat og kommune og mellom det offentlige og private følger havne- og farvannslovens regler, samt alminnelige delegasjonsprinsipper. Reglene er ikke knytte til farledene. Havne- og farvannsloven har ikke hjemmel for å delegere myndighet til private og slik delegasjon er derfor ikke tillatt. Dette gjelder også myndighet som i loven er lagt til kommunen. Loven fordeler myndighet mellom Kongen, departementet og Kystdirektoratet. Myndighet er lagt til Kongen hvor det er ansett nødvendig at regjeringen står samlet bak et vedtak, enten fordi saksforholdet angår flere departementer eller fordi saken anses som særlig viktig. Delegasjon av myndighet til Kystdirektorat, og videre delegasjon til distriktskontorene skjer i vid utstrekning, men følger ikke en inndeling av farvannet i farleder. Avgjørende for slik delegasjon er først og fremst administrative hensyn. I noen grad legges også vekt på sakens viktighet. Havne- og farvannsloven legger myndighet til kommunen innenfor havnedistrikt, jf. lovens § 14 første ledd. Statens myndighetsområde er avgrenset til område utenfor havnedistriktet, jf. lovens § 5 annet ledd. Etter lovens § 5 tredje ledd kan staten dessuten delegere myndighet til kommunen. Delegasjonsadgangen gjelder all myndighet etter loven, med visse angitt unntak, se § 5 tredje ledd annet punktum.

Etter havne- og farvannsloven § 27 skal "Havneplanlegging inngå som en del av kommune- og fylkesplanleggingen og utføres innen rammen av § 8." Bestemmelsen retter seg iht. ordlyden mot havnene og ikke farledene.

Kommunen skal i henhold til plan- og bygningslovens § 20 - 1 utføre en løpende kommuneplanlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utvikling innenfor sine områder. Kommunestyret, som lokal planmyndighet, vedtar kommuneplanen. Planen skal inneholde en kortsiktig og en langsiktig del. Minst en gang i løpet av hver valgperiode skal kommunestyret vurdere kommuneplanen samlet, herunder om det er nødvendig å foreta endringer i den.

Kommuneplanens langsiktige del, som gjerne har et tidsperspektiv på 10 - 12 år, omfatter bl.a. en arealdel for forvaltningen av arealer og andre naturressurser. De ulike arealbrukskategoriene er listet opp i plan- og bygningsloven § 20-4 første ledd. Farledene avmerkes med senterlinjer, jf. § 20-4 første ledd nr. 5 og nr. 6.

I arealplanprosessen må kommuneplanen ta opp i seg nasjonale og regionale mål og retningslinjer slik at en vedtatt plan gir uttrykk for lokale prioriteringer innenfor rammen av en nasjonal og regional politikk. Dersom de statlige fagorgan(Kystverket) og fylkeskommunen ikke kommer til enighet med kommunen om ivaretagelse av de

nasjonale og regionale mål, kan vedkommende organ(Kystverket) fremme innsigelse. Tar kommunen ikke innsigelsen til følge, går planen til Miljøverndepartementet for avgjørelse. På regjeringsnivå vil det normalt være kontakt mellom respektive fagdepartement.

Et viktig redskap i det statlige arealplanarbeidet er ”farledssystemet”. Dette er et geografisk referansesystem som beskriver den enkelte led med tilhørende egenskapsdata. Systemet, som er utviklet av Kystdirektoratet, gjør det mulig å definere farleden eller et bruksområde i kystsonen på en standardisert og kortfattet måte, slik at en til enhver tid har en oppdatert oversikt over statlig og kommunalt ansvar for farvannet, dvs. farledene. Videre sikres entydighet og dokumentasjon av Kystverkets interesser i forbindelse med etatens ivaretagelse av sikkerhet og framkommelighet i farvannene.

All informasjon knyttet til farledene legges etterhvert inn i en samlet ”farledsdatabase” i Kystdirektoratet. Dette omfatter både de statistiske data som geografisk referanse, fysisk infrastruktur osv., og dynamiske data som opplysninger om drivende gjenstander, ishindringer osv.

Retningslinjer for hvordan farleder bør utformes er nedfelt i bl.a. Anvisninger for havnebygging, Norske Sivilingeniørers Forening 1988, jf. NOU 1987:19 Norsk Havneplan, se også ”Farleder, system og normer” utarbeidet av Kystdirektoratet i 1997.

Ved utformingen av farleder må det tas hensyn til trafikkbildet, lokale geografiske og oceanografiske forhold. Av denne grunn finnes det ikke faste standarder som beskriver alle detaljer, men basert på erfaring og utstrakt nasjonalt og internasjonalt samarbeid er det etablert visse retningslinjer. Organisasjonene IALA(International Association of Marine Aids to Navigations and Lighthouse Authorities ) og PIANC (International Navigation Association) har utarbeidet retningslinjer for hvordan farleder bør utformes. Retningslinjene omfatter geometri/krvatur, høyde, bredde, dybde, oppmerking, med vurderinger for lokale miljøforhold som bølger, vind, strøm, bunnforhold etc. Normene er knyttet opp til skipsstørrelse.

I Finland er normverket velutviklet og foreligger samlet i Planeringsdirektiv för Farleder, Väg- och Vattenbyggnadsstyrelsen 1980.

Sverige har lagt slike retningslinjer til grunn i utredningen om Sjötransporter, farleder och säkerhet, Transportforskningsdelegationen 1983.

Utvalget mener at virkemiddelbruken generelt bør tilpasses en inndeling av farvannet i farleder.

For å fremme en helhetlig transportplanlegging bør loven tilpasses de lovene som gjelder øvrig transportinfrastruktur og vice versa – lovgivningen må sørge for at transportsystemene blir sammenlignbare – at regelverkene henger sammen og derved legge til rette for helhetlig transportplanlegging. Langt på vei baseres lovgivningen på en inndeling av trafikkårene. Havne- og farvannslovens inndeling av farvannet er

imidlertid utydelig i den forstand at det varierer i hvilken grad det er knyttet rettsvirkninger til inndelingen av farvannet.

Luftfartsloven, lov 11. juni 1993 nr 101 § 9-2 gir departementet myndighet til å fastsette flygeveier, jf. inn- og utflygings traséer ved lufthavner. Det er fastsatt traséer også mellom lufthavner, men på prøvebasis er det åpnet opp for fritt trasévalg, såkalt flyroutening. Dette henger til dels sammen med at GPS tas i bruk i luftfarten. Det fastsettes videre restriksjoner i forhold til militærøvelser, dyreliv, pelsdyrfarmer osv. Overtredelse av fastsatte flyveier kan straffes, jf. lovens § 14-13.

Vegloven, lov av 21. juni 1963 nr. 23 § 2 deler offentlige veier inn i "riksvegar, fylkesvegar og kommunale vegar". Riksveiene kan videre etter godkjenning av Stortinget klassifiseres som "stamvegar". Andre veier enn offentlige veier betraktes som private, jf. lovens § 1. Veglovens system benyttes for å fordele utgifter til planlegging, utbedring, drift og vedlikehold mellom stat, fylke, kommune og private, se lovens § 19 flg. Ved arealplanlegging markeres de ulike veiene etter status i arealplankartet. Veglovens system benyttes videre for å fordele det administrative ansvaret, jf. lovens § 9 flg. Veglovens system er integrert i lovens øvrige regler, se for eksempel § 29 hvor det fremgår at byggegrensen mot offentlig vei varierer med veiens status. Vegtrafikkloven gir regler om trafikk med motorvogn. Disse reglene gjelder uavhengig av veglovens system.

Jernbaneloven, lov av 11. juni 1993 nr. 100, deler ikke inn jernbanetraséene etter mengden av trafikk eller for øvrig etter hvor viktig traseen er. Det skilles imidlertid mellom jernbane, sporvei, tunnelbane, forstadsbane, jf. lovens § 1.

Spørsmålet om hvilke tiltak i farvannet som skal utføres for statens regning avgjøres i dag i budsjettprosessene. Regjeringens prioriteringer av tiltak vedlegges St. prp. nr. 1 som uttrykt vedlegg. Fremgangsmåten gir stort rom for sentralpolitisk skjønn og dermed for ad hoc tiltak, for eksempel i etterkant av sjøulykker. En inndeling av farvannet i farleder kan benyttes for å utvikle prioriteringsmodeller. En inndeling av farvannet som nevnt kan gi grunnlag for å utvikle en offentlig farvannsstrategi for å fremme sjøtransport. Tanken er at farledene på samme måte som vei og jernbane må fremstå som definerte transportårer. Ideen er at det således blir lettere å sammenligne sektorene i budsjett- og planprosesser.

Loven etablerer i og for seg et system for fordeling av økonomisk ansvar mellom stat, kommune og private som fungerer. Systemet medfører imidlertid store kostnader for brukerne av farvannet. Utvalget viser i denne sammenheng til Marinteks innspill til NTP av 30. januar 2001: "Skal en lykkes i å overføre transport av gods fra land til sjø, må sjøtransporten sine avgiftsvilkår likestilles med de avgiftsvilkår som reelt gjelder for transport på bane og vei. Det bør derfor vurderes å frita godstransporten på sjø for gebyrene og avgiftene i oversikten overfor [alm. kystgebyr, sikkerhetsgebyr for bruk av maritime trafikksentraler, losberedskapsgebyr, losingsgebyr, anløpsavgift, kaiavgift og vareavgift] og heller finansiere disse på lik linje med subsidieringen av godstransporten på bane og vei."

Deler av regelverket er knyttet til farleder allerede i dag, jf. bl.a. farledsbevisordningen og påbudte farleder etter Forsvarets regelverk. Hovedinntrykket er likevel at loven, forskriftsverket og forvaltningen i større grad bruker områder for å avgrense tiltak, fastsette regler, fordele ansvar og i planlegging.

Utvalget er av den oppfatning at regelverket bør kobles mer opp mot farledene, jf. ovenfor om å definere og prioritere. Det bør vurderes å påby enkelte fartøy å benytte bestemte farleder for å bedre miljø sikkerheten i farledene. Hvilke fartøy eventuelt påbud skal gjelde for, bør avgjøres av departementet ved forskrift. Bestemmelser om påbudte farleder gitt av Forsvarsdepartementet bør hjemles i samme lov. For øvrig kan en inndeling av farledene benyttes som redskap for kystforvaltningen i avgjørelsen av om et tiltak vil krenke ferdselsretten.

Utvalget viser til at farledene i dag avmerkes i arealplaner og i sjøkart med senterlinjen. Leden blir følgelig negativt avgrenset, dvs. at andre aktiviteter avgjør bredden av farleden. Utvalget går inn for at farleden avgrenses positivt, dvs. med bredder slik at andre aktiviteter enn skipsfart i større grad må tilpasse seg skipsfartens behov. En breddeangivelse kan lette planleggingen av tiltak i farvannet og gi grunnlag for utarbeidelse av strategiske farvannsplaner.

Det finnes i dag nasjonale og internasjonale standarder for utforming av farleder. Utvalget mener at slike standarder på samme måte som for veisektoren, jf. vegloven § 13, kan gis med hjemmel i lov. Det er ikke meningen at slike standarder skal være bindende for staten i den forstand at standarden skal gjennomføres uansett kostnad, men at den skal inngå som en del av en prioriteringsmodell.

Kystfarvannet overvåkes i dag i enkelte spesielt utvalgte områder. Dersom det etableres påbudte farleder, bør påbudet kunne håndheves. Dette krever utbygging av en kystsentral basert på AIS og radarbilder fra for eksempel Forsvarets kystradarkjede. Utvalget mener at arbeidet med kystovervåkning må gis prioritet.

Utvalget er av den oppfatning at loven bør overlate til departementet å fastsette inndelingen av farvannet i farleder. Utvalget antar at det kun i særlig trafikkerte farvann, trange eller farlige farvann, eller ved fare for forurensning at det vil være behov for å fastsette påbudte farleder. Anbefalte farleder bør derimot fastsettes langs hele kysten. Utvalget vil foreslå at følgende kategorisering av farvannet foretas:

- Gjennomgående led langs kysten
- Innseilingsled (til grunnlinjen)
- Inngående led (i fjordene)
- Havneled (led til havn)

Utvalget legger videre til grunn at departementet med utgangspunkt i et slikt mønster av farleder kan foreta en ytterligere kategorisering av farledene ut fra deres nasjonale, regionale og lokale betydning. Fastsettelse av rutesystemer, trafikkseparasjonssystemer og farleder m.v. i den økonomiske, tas opp med IMO via ansvarlig fagdepartement, dvs. Nærings- og handelsdepartementet.

#### *9.1.4.1.3 Trafikkreguleringer*

Utgangspunktet for skipsfører er de regler om sjøverts ferdsel som følger av sjøveisreglene, jf. Forskrift av 1. desember 1975 nr. 5 om forebygging av sammenstøt på sjøen. I enkelte farvann er det aktuelt å fastsette særlige sjøveisregler. I dag er dette eksempelvis gjort i tilknytning til trafikksentralene. Disse trafikkreguleringene bygger på IALA Vessel Services Manual, jf. side 27 og 28 hvor det heter: "Formålstjenlige og realistiske regler for å skipstrafikken innen [VTS:Vessel traffic services] VTS-området bør innføres. Slike regler bør definere VTS-området og eventuelle sektorer

av dette, samt frekvenser og prosedyrer for kommunikasjon. Reglene bør også beskrive hvordan ferdselen bør foregå (eventuelle krav til hvordan navigeringen skal foregå), så som ruter, fartsgrenser, områder med restriksjoner, ankringsområder etc. Reglene bør også omfatte eventuelle spesielle krav, så som krav til bruk av taubåteskorte til og fra kai for fartøy med farlig last. Antall meldepunkter for et fartøy bør begrenses til et minimum, og atskilt med et så stort mellomrom som mulig. Meldepunktene må være lette å identifisere (klart definerte), for eksempel ved nummer, navn, posisjon eller beskrivelse.”

Forhold som må tas med i vurderingen omfatter:

- Avgrensningen av VTS-området
- Fordeler med enveistrafikk
- Seilingsrestriksjoner (seilingsregler)
- Fartsbegrensninger
- Trafikkseparasjonssystemer
- Losplikt
- Losmøtesteder
- Navigasjonshjelpemidler
- Patruljefartøyer
- Ankringsområder
- Områder som bør unngås
- Aktsomhetsområder
- Fartøy med begrensede manøvreringsmuligheter
- Atskilte områder for småfartøyer

Utvalget mener at departementet må ha de nødvendige fullmakter til å fastsette trafikkreguleringer tilpasset internasjonale anbefalinger og særnorske forhold. Slike regler bør etter utvalgets oppfatning knyttes til farvann delt inn i farleder og hvor det er mulig å håndheve bestemmelsene. Eksempel på håndhevende organer er Kystverket/trafikksentral/ lossentral, Politiet og Kystvakten.

#### *9.1.4.1.4 Meldeplikt*

Regler om meldeplikt for fartøyer er gitt i havne- og farvannsloven § 11 nr. 9, jf. Ot. prp. nr. 33 (1999-99). Regler er også nedfelt i annen lovgivning. Det er i 2001 gjennomført et tverrdepartementalt arbeid for å samordne forskriftene om meldeplikt for fartøyer. Rapporten fra arbeidsgruppen har blitt klar for sent til at den kan vurderes her. Det vises derfor til dette arbeidet.

#### *9.1.4.1.5 Inngrep mot skipsfarten, vrakfjerning*

Innenfor grunnlinjen har kyststaten full jurisdiksjonskompetanse (tavngs-, doms- og lovgivningskompetanse). Begrensninger kan følge av traktat eller alminnelig folkerett. Utgangspunktet er imidlertid at ferdsel en allemannsrett som kan innskrenkes ved lov, jf. kapittel 9.1.4. For det første kan det ikke betegnes som utøvelse av allemannsrett å nytte fartøy slik at det kan volde fare eller skade for sjøverts ferdsel eller omgivelsene. I disse tilfellene vil fartøyet etter alminnelige rettsprinsipper ha plikt til å gjennomføre tiltak for å redusere faren eller hindre skade. I samsvar med prinsippet om at forurenser betaler, er det videre naturlig å pålegge den ansvarlig ulike tiltak i forbindelse med inntrådt skade for å redusere skadevirkninger.

I forlengelsen av dette oppstår spørsmål om myndighetene kan gripe inn for sikring av fartøy som ikke er manøvrerbart, grunnstøtt eller er sprunget lekk. Inngrep vil være aktuelt når det er fare for miljøet eller fare for annen alvorlig ulykke. Utgangspunktet er for eksempel at fartøyet har havarert, dvs. det kan ikke styre, navigere eller ta seg frem på grunn av feil eller skade på styrings-, navigasjons- eller fremdriftsinnretninger.

Vrakfjerningsplikt er lovfestet i havne- og farvannsloven § 18 tredje ledd og i annen lovgivning. Plikten kan ses fra ulike synsvinkler, ut fra forurensningshensyn, sikkerhets hensyn, fiskerihensyn og farbarhets hensyn. Plikten etter havne- og farvannsloven bedømmes ut fra farbarhets- og sikkerhets hensyn, jf. lovens § 1 og § 18 tredje ledd første punktum "volde fare eller skade". I praksis blir det også tatt hensyn til fiskeriaktivitet.

Det bør vurderes om pliktmomentet bør fremheves sterkere, dvs at bestemmelsen rettes mot den private som pålegges å fjerne vrakgjenstanden og at vrakfjerningspålegg fra kommunen kan gis dersom den private av eget tiltak ikke fjerner vrakgjenstanden, se drøftelsen overfor. En vrakfjerningsbestemmelse må samordnes med relevante bestemmelser etter annen lovgivning som forurensningsloven §§ 7, 28, 37 og 74, sjøloven kap. 9, tvangsfullbyrdelsesloven §§ 13 og 14 og saltvannsfiske loven § 26. Det bør vurderes å skille ut vrakfjerningsplikten som egen bestemmelse, og det bør vurderes hvilke begrensninger som skal gjelde tidsmessig og ansvarsmessig. Spørsmålet om vrakfjerning er behandlet av Aslak Runde i Marjus nr. 213 1995 "Vrakfjerning".

#### *9.1.4.2 Reguleringstiltak utenfor territorialgrensen*

Utvalget har vært opptatt av å kartlegge tiltak for å bedre miljø sikkerheten langs kysten, herunder adgangen til å gripe inn mot skipsfarten og tiltak for å hindre ulykker som følge av kollisjon mellom fartøy og oljeinstallasjon. Sistnevnte forhold er knyttet til fartøy som benytter installasjoner som "way points". En sjøulykke kan frata skipsfører styringen av skipet og i verste tilfelle medføre kollisjon med installasjon og med påfølgende utblåsning. Problemstillingen er drøftet i NOU 2000:24 Et sårbart samfunn, kapittel 9.5 og 9.6. Sårbarhetsutvalget anbefalte følgende tiltak:

- Ansvarlige myndigheter bør foreta en utredning av behovet for å tilpasse og utvikle beredskapsorganisering, beredskapsplaner og mobiliseringstiltak i forhold til nye risiko- og sårbarhetsvurderinger. Dette bør blant annet gjøres i forbindelse med Oljedirektoratets arbeid med å fornye regelverket for sikkerhet og beredskap. For å forhindre for stort press på sikkerhetsmarginene ut fra økonomiske interesser hos oljeselskaper og/eller staten, foreslås at de rådende prinsipper for risikobasert styring og kontroll suppleres med grunnleggende sikkerhetskrav om barrierer og redundans ut fra et «føre var»-prinsipp.
- Samordningen mellom det arbeidet som nedlegges i forbindelse med storulykkesrisiko i regi av Kommunal- og regionaldepartementet og det arbeidet som nedlegges for å forhindre og å begrense konsekvensene av sabotasje, terroraksjoner og militære angrep i regi av Olje- og Energidepartementet, Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet, bør styrkes.

Utenriksdepartementet har ved brev av 10. april 2001 belyst folkerettslige sider ved aktuelle reguleringer:

”Det er etter folkeretten ikke noe i veien for å gi en ny havne- og farvannslov en vid anvendelse, men å f.eks. ta inn en henvisning til at den gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten og evt. etter overenskomst med fremmed stat, jfr. det som er gjort i den ovenfor nevnte sjødyktighetslovens § 121 nr. 3, som gir adgang til å stanse og borde skip for undersøkelser når det er skjellig grunn til mistanke om dumping eller forbrenning både der skipet befinner seg i norsk territorialfarvann, norsk økonomisk sone eller på norsk del av kontinentalsokkelen på håndhevelsestidspunktet og dersom ”det for øvrig er adgang til å treffe et slikt tiltak etter folkeretten”. Folkerettslig, er det eksempelvis rettmessig å utøve havnestatskontroll overfor fremmed fartøy etter anmodning fra annen havnestat for overtredelser av sistnevnte beføyelser. En annen variant er å gi en bestemmelse om at loven gjelder den økonomiske sonen når Kongen fastsetter det, men det er i utgangspunktet ikke behov for å begrense hjemmelsbestemmelsen på denne måten. [..]

Regler om adgangen til å vedta lover og forskrifter for å hindre, begrense eller kontrollere havforurensing fra fremmede skip i sjøterritoriet og i den økonomiske sone er gitt i Havrettskonvensjonens art. 211 nr. 4 og 5. Når det gjelder krav til skip som skal anløpe norsk havn eller offshoreanlegg eller ferdes i indre farvann eller territorialfarvannet, står havnestaten nokså fritt i å regulere dette etter behov, såfremt reglene ikke er slik at retten til uskyldig gjennomfart gjøres illusorisk. Utenfor territorialgrensen må imidlertid lovgivningen knyttes opp til aksepterte internasjonale standarder eller regler. Dette innebærer at havnestaten bare kan gjennomføre lovgivning som enten følger av folkerettslig sedvanerett eller følger av maritime avtaler på området som f.eks. MARPOL 73/78, eller av vedtak i den kompetente internasjonale organisasjon, som i dette tilfellet er IMO. Art. 211 nr. 5 reflekterer således et system, jfr. art. 194 nr. 3 b), som gir forrang til internasjonale regler og standarder, med mulighet for tillempling på regionalt og lokalt nivå fra det globale regime. Andre organisasjoner som har spesiell kompetanse i det angjeldende havområde og som nyter alminnelig anerkjennelse samt regulært opptrer i samsvar med konvensjonen, kan assistere i implementeringen av regler og standarder.

Gjennomføring av IMO-resolusjonen om Automatic Identification System (AIS) og andre relevante IMO-resolusjoner som er fastsatt av hensyn til å verne og bevare det marine miljø, vil kunne gjøres gjeldende for den økonomiske sone som ledd i havnestatskontrollen. I prinsippet bør også EU-standarder kunne implementeres, særlig dersom disse fastsettes for europeiske farvann gjennom en IMO-klarering. Dersom man med hjemmel i en ny havne- og farvannsloven ønsker å fastsette nye rutesystemer, trafikkseparasjonssystemer og farleder mv. i den økonomiske sone, må saken først tas opp med IMO [...].

Det samme vil gjelde dersom det skal fastsettes nye forholdsnormer for skipsfarten, bl.a. om plikt til å melde fra til norske myndigheter om transport av farlig eller forurensende last og påbudte farleder for skip med slik last. Det finnes allerede vedtak og resolusjoner fra Det internasjonale atomenergibyrået, IAEA, om slik transport. Videre foreligger det også enkelte IAEA-konvensjoner som berører spørsmål knyttet til transport og varsling. Bl.a. pålegger Konvensjonen om tidlig varsling av en nukleær ulykke av 26. september 1986 som Norge er part i, varslingsplikt der det har forekommet en ulykke, herunder i forbindelse med transport. Konvensjonen om fysisk beskyttelse av radioaktivt materiale av 3. mars 1980 som Norge også er part i, pålegger videre en plikt til å beskytte kjernefysisk materiale som utføres, og gir kyststaten en adgang til å forby transport av kjernefysisk materiale gjennom territorialfarvannet såfremt transporten ikke er tilstrekkelig beskyttet.



Det er etter Utenriksdepartementets syn et klart behov for å gjennomgå norsk lovgivning med sikte på å sikre fullt ut gjennomføring av de forpliktelser vi allerede har påtatt oss gjennom folkerettslige avtaler på dette området. For at internasjonale standarder skal ha noen virkning overfor skip som seiler i norske farvann, må reglene også gjennomføres i norsk rett og det kan spørres i hvilken grad man allerede har benyttet seg av de muligheter som finnes til slik regulering basert på f.eks. eksisterende IAEA og IMO-standarder.

Det kan imidlertid være grunn til å peke på at de regler som gjøres gjeldende for havner og indre farvann, også kan gjøres gjeldende for anløp til offshoreinstallasjoner, jfr. art. 211 nr. 3. Videre kan det være grunn til å peke på at Havrettskonvensjonens art. 6 nr. a) gir adgang til å opprette såkalte særlige verneområder i bestemte avgrensede områder i den økonomiske sone som er påkrevet bl.a. på grunn av bruken av området for å forhindre forurensing fra skip. I et slikt særlig område, som i prinsippet også må kunne omfatte oljefelter med høy tetthet av faste og mobile oljeinstallasjoner, kan det såkalt innføres en egen navigasjonspraksis dersom dette godkjennes i IMO etter en prosedyre som konvensjonen anviser.

I den grad det er opprettet økonomisk sone og fastsatt regler som nevnt ovenfor er det også adgang til å håndheve disse i økonomisk sone, jfr. art. 211 nr. 5, jfr. art. 56 nr. 1 b) iii) og art. 220. Brudd på reglene kan også gi grunnlag for forfølgingsrett etter art. 111 nr. 2.

Artikkel 220 nr. 3 som omhandler "overtredelser" i den økonomiske sone må leses i sammenheng med nr. 4 og nr. 5. Bestemmelsen kommer til anvendelse når det er klare indisier på at et fremmed skip har brutt lover og reguleringer. Det første skritt som kan tas i denne forbindelse er å kreve at fartøyet gir opplysninger om sin identitet, registrering, siste havn og annen relevant informasjon som er nødvendig for å påvise om en overtredelse foreligger. Nr. 4 omhandler flaggstatens ansvar for å sikre at fartøyet gir den informasjon som etterspørres. Dersom det foreligger et forurensningstilfelle og fartøyet nekter å overgi relevant informasjon eller informasjonen ikke samsvarer med åpenbare omstendigheter knyttet til forurensningstilfellet, kan fartøyet inspiseres. Dersom det foreligger forurensning som truer med å påføre kystlinjen eller tilknyttede interesser alvorlige skade mv, og de nødvendige beviser foreligger, kan det innledes rettsforfølging i samsvar med gjeldende lovgivning, herunder kan fartøyet tilbakeholdes.

I den grad det foreligger internasjonale regler eller standarder om fremgangsmåter som sikrer oppfyllelse av kravene om kausjon eller annen passende økonomisk sikkerhet, skal kyststaten, dersom den er bundet av denne fremgangsmåten, frigi skipet. Selv om en her primært tenker på eventuelle andre ordninger, enn de obligatoriske behandlingsmåter som medfører bindende avgjørelser i konvensjonens del XV, er det for alle praktiske formål, mest grunn til å være oppmerksom på art. 292 om omgående frigivelse av skip hvor Havrettsdomstolen i Hamburg er i ferd med å utbygge en solid rettspraksis.

Med uttrykket "betydelig skade eller truer med å forårsake betydelig skade eller dertil knyttede interesser", tenker man på mer omfattende miljøkatastrofe. Det vil imidlertid måtte være kyststaten selv som subjektivt vurderer situasjonen.

Det vises også til underrettningsplikten i art. 231. Videre kan kyststaten komme i et erstatningsansvar for tap eller skade som kan tilskrives urimelige håndhevels tiltak, jfr. art. 232.

En adgang til å intervensere utenfor sjøterritoriet følger også av inngrepskonvensjonen av 29. november 1969 som ble fremforhandlet etter Torrey Canyon-katastrofen utenfor UK i 1967.

Konvensjonens artikkel 1 gir rett til å ta de forholdsregler som måtte være nødvendige for å forebygge, begrense eller avverge alvorlig og overhengende fare for at kysten forurenses som følge av uhell til sjøs. Konvensjonen representerer i stor grad en retrospektiv bekreftelse av de tiltak UK satte i verk i forbindelse med Torrey Canyon-katastrofen. Selv om konvensjonen er viktig nok, er verdien i noen grad begrenset av det faktum at den bare gir adgang for tiltak etter at en sjøulykke har inntruffet.

Art. 221 i Havrettskonvensjonen bygger på prinsippene i Inngrepskonvensjonen samt de ytterligere erfaringer man hadde fått etter Amoco Cadiz-katastrofen i 1978 og andre hendelser. Bestemmelsen innebærer at kyststaten fritt kan treffe håndhevelsetiltak utover sjøterritoriet, uavhengig av områdets status for å beskytte sine interesser. Det er ingen henvisning til internasjonale standarder. Kravet er derimot at tiltakene må være proporsjonale i forhold til de interesser som trues av skade. På samme måte som inngrepskonvensjonen er imidlertid også intervensjon etter art. 221, avhengig av at det allerede foreligger et ulykkestilfelle. Bestemmelsen er såvidt man vet ikke blitt benyttet i norsk sammenheng.

Uttrykket "utenfor sjøterritoriet" er tvetydig. Dette omfatter klart både økonomisk sone og det åpne hav. Man kan imidlertid også spørre om det omfatter andre staters sjøterritorier. Dette vil måtte vurderes i forhold til den konkrete sak, men kan i gitte tilfeller ikke utelukkes.

Artikkel 218 gir en havnestat på nærmere angitte vilkår adgang til å aksjonere i henhold til egne håndhevelsesregler mot fremmede skip som frivillig ligger i dens havn, og som har overtrådt internasjonale miljøvernregler i havområder utenfor havnestatens jurisdiksjon, dvs. på det åpne hav eller i andre staters jurisdiksjonsområder.

Den nye kystvaktloven, som er gjort anvendelig for økonomisk sone, jfr. § 3 c), har allerede regler om adgang for Kystvakten til å foreta miljøoppsyn i § 11 og "andre tilsynsoppgaver" etter lover nevnt i § 12, herunder etter havne- og farvannslovgivningen. Dersom ytterligere regler om regulering av skipsfarten av hensyn til miljøet, tas inn i en ny havne- og farvannslov, bør det også her foretas en lovteknisk klargjøring.

Det kan kun ilegges bøter som straff for overtredelse av regler for å hindre, begrense og kontrollere forurensing av det marine miljø begått av fremmede skip utenfor sjøterritoriet, jfr art. 230 nr. 1. Dette samsvarer for såvidt med det som gjelder for overtredelse av bl.a. fiskeribestemmelser i den økonomiske sone, jfr. art. 73 nr. 3, men i sistnevnte tilfelle kan det også avtales strengere straff. Regelen er også reflektert i §§ 8 og 9 i lov om økonomisk sone.

Strengere straffer kan som et unntak vedtas for overtredelser som er skjedd i sjøterritoriet, jfr. art. 231 nr. 2, når det foreligger en forsettlig og alvorlig forureningshandling, jfr. formuleringen i art. 19, nr. 2 h).

Det kan innledes sivilt søksmål med krav om erstatning for tap eller skade som følge av forurensing av det marine miljø, uavhengig av konvensjonens bestemmelser, jfr. art. 229.

Særlige regler kan etter Havrettskonvensjonens art. 234 vedtas og håndheves på ikke-diskriminerende grunnlag for å begrense og kontrollere havforurensning fra skip i isdekkede områder innenfor grensene for den økonomiske sone, der særlige harde klimatiske forhold og is som dekker områdene størstedelen av året, skaper hindringer eller usedvanlig store farer for skipsfarten mv. Det tenkes her særlig på de nordlige polarområdene, men i prinsippet gjelder

bestemmelsen også for de sørlige polområder. Som særbestemmelse går denne regelen foran de alminnelige bestemmelser i art. 211 nr. 5 og art. 220 nr. 3-6 og er altså i utgangspunktet ikke betinget av at det eksisterer regulering via kompetent internasjonal organisasjon.

Her som ellers er imidlertid adgangen til å vedta lovgivning av hensyn til vern og bevaring av det marine miljø avhengig av at det er proklamert en økonomisk sone. I den grad dette ikke er tilfellet, som f.eks. rundt Svalbard og rundt besittelser i Antarktis, vil man fra norsk side ikke kunne vedta og håndheve slike regler.

Stater som innenfor IMO har deltatt i å fremforhandle regler og standarder for navigasjon i f.eks. de nordlige eller sørlige polare strøk, har imidlertid påtatt seg en egen forpliktelse til å følge dem. bl.a. som en integrert del av flaggstatsansvaret og disse forpliktelsene behøver ikke nødvendigvis være knyttet til det området som defineres av den økonomiske sone.”

#### *9.1.4.3 Samordning av bestemmelser om bruk av farvann*

Utvalget har vært opptatt av de mange bestemmelser i lov som kan benyttes og benyttes for å regulere bruk av farvann ved siden av bestemmelsene i havne- og farvannsloven. Havne- og farvannsloven har ingen regler om forholdet til andre slike regler. Forholdet til annen lovgivning fremstår således som noe uklart. I praksis skjer samordning av regler fra sak til sak gjennom samarbeid mellom ulike forvaltningsorgan.

Det er satt i gang eller skal settes i gang prosesser med sikte på å samordne reglene om bruk av farvann. For eksempel har Kystdirektoratet nedsatt en arbeidsgruppe for å revidere fartsbestemmelsene. Bakgrunnen for arbeidet er bl.a. tidligere utredninger og uttalelser i regjeringens handlingsplan mot ulykker med fritidsbåter lansert i april 1999. Som ledd i dette har Sjøfartsdirektoratet opphevet sine fartsbestemmelser fra det tidspunkt Kystdirektoratet fastsetter. Videre er utvalget kjent med at en tverrdepartemental arbeidsgruppe arbeider med å samordne regler om meldeplikt for fartøyer. Arbeidsgruppen ledes av Fiskeridepartementet med deltakelse fra Kystdirektoratet, Sjøfartsdirektoratet, Forsvarsdepartementet, Tollvesenet og Politiet. Endelig er utvalget kjent med at Kystdirektoratet i samarbeid med Luftfartsverket samordner reglene om tillatelse til etablering av sjøflyplass.

En rekke lovbestemmelser om bruk av farvann er knyttet til en særlig aktivitet eller er fastsatt for å beskytte en spesiell interesse. Utvalget har registrert bestemmelser om bruk av farvann i følgende lover:

#### *Lov om saltvannsfiske mv. §§25, 27*

§ 25 hjemler bl.a. ferdselsrestriksjoner ved ”slepekast eller steng som er fortøyet i land eller oppankret på annen måte”. Etter § 27 kan ”Kongen innenfor 4 nautiske mil fra grunnlinjene gi forskrifter om utøvelsen av annen virksomhet enn fiske.”

#### *Lov om havbeite §10*

§ 10 første ledd gir Fiskeridepartementet reguleringsfullmakter for å beskytte rettighetshaverens gjenfangstrett. Departementet kan ”ved vedtak avgrense eller forby anna bruk og utnytting av lokaliteten, herunder fiske etter andre artar. Det kan tilsvarende fastsettest avgrensinger eller forbod mot anna bruk og utnytting i eit område utanfor lokaliteten (buffersone).”

### *Lov om fiskeoppdrett § 15*

Fiskeoppdretsloven § 15 gir Fiskeridepartementet reguleringsfullmakter for å beskytte akvakulturanlegg: ”Det er forbudt å drive fiske nærmere akvakulturanlegg enn 100 meter og å ferdes nærmere enn 20 meter. Når særlige forhold foreligger, kan departementet innskrenke dette forbud.”

### *Lov om petroleumsvirksomhet § 9-3*

Petroleumslovens § 9-3 hjemler bl.a. oppretting av sikkerhetssone og område med forbud mot oppankring og fiske rundt og over oljeinnretninger. Det kan også fastsettes ”bestemmelser om begrensninger i adgangen til oppankring og fiske i område hvor det foregår utbygging eller drift av petroleumforekomster eller rørledninger.”

### *Lov om kulturminner §§ 14a og 19*

Etter kulturminneloven § 14a kan det fastsettes vedtak om fredning av ”båter av særlig kulturhistorisk verdi”, og det kan gis bestemmelser om å ”forby eller på annen måte regulere alle typer tiltak som er egnet til å motvirke formålet med fredningen.” Samme lovs § 19 gir hjemmel til å ”frede et område rundt et fredet kulturminne og skipsfunn som nevnt i § 14 så langt det er nødvendig for å bevare virkningen av kulturminnet i miljøet eller for å beskytte vitenskapelige interesser som knytter seg til det.” I fredningsvedtak ”kan departementet forby eller på annen måte regulere enhver virksomhet og ferdsel i fredningsområdet som er egnet til å motvirke formålet med fredningen.”

### *Lov om friluftslivet §§ 6 flg*

Friluftsloven § 6 slår bl.a. fast at ferdsel på sjøen og i vassdrag med båt er fri for enhver. Lovens § 7 slår bl.a. fast at ”Under ferdsel har enhver rett til for kortere tid å dra i land båt på strandstrekning i utmark.” Bestemmelsen i § 11 fastslår bl.a. at den som ferdes, må opptre aktsomt. § 12 viser til at ”For skade og ulempe som noen volder under ferdsel eller opphold på annen manns grunn, gjelder alminnelige erstatningsregler.” § 15 gir kommunen, med fylkesmannens stadfestelse, adgang til å regulere ferdselen på områder hvor utfarten er stor.

### *Lov om vannressurser §§ 5 første ledd og 16*

Lovens § 5 fastslår bl.a. den alminnelige aktsomhetsplikt som påhviler enhver i vassdrag. Lovens § 16 fastslår retten til å bruke vassdrag til bl.a. ferdsel uten bruk av motor

### *Lov om motorferdsel i utmark §§ 3, 4, 5 og 8*

Lovens § 3 fastsette et generelt forbud mot motorferdsel i utmark og vassdrag. Unntak fra forbudet er fastsatt i lovens § 4 for bl.a. ”politi-, ambulanse- og redningstjeneste og oppsyns- og tilsynstjeneste etablert med hjemmel i lov, nødvendig person- og godstransport til og fra faste bosteder og i jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring og rutetransport som drives med løyve i henhold til samferdselsloven.” Bestemmelsen har videre et generelt unntak fra forbudet mot motorferdsel i utmark og vassdrag for bl.a. større innsjøer. Lovens § 5 gir kommunen særlige reguleringsfullmakter i forhold til bl.a. sjøflyplasser. Lovens § 8 slår fast at tillatt motorferdsel ”skal foregå aktsomt og hensynsfullt for å unngå skade og ulempe for naturmiljø og mennesker.”

### *Plan- og bygningsloven §26*

§ 26 første ledd første og annet punktum lyder: ”Ved reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om utforming og bruk av arealer og bygninger i reguleringsområdet. Bestemmelsene kan sette vilkår for bruken eller forby former for bruk for å fremme eller sikre formålet med reguleringen.”

### *Lov om forsvarshemmeligheter § 1*

Lovens §1 gir bl.a. hjemmel til å fastsette forbudte områder ut fra forsvarshensyn.

### *Lov om sjøfarten § 506*

Sjøloven § 506 hjemler fastsettelse av sjøveisregler m.v, herunder fastsettelse av ”bestemmelser om nedsatt fart eller største tillatte fart i nærmere angitte farvann.”

### *Lov om naturvern § 22*

Naturvernloven § 22 gir hjemmel til å forby ferdsel i ”landskapsvernområder, naturreservater, naturminne og områder som omfattes av forbud etter § 9. Slike bestemmelser kan fastsettes når det anses nødvendig for å bevare plante- eller dyrelivet eller geologiske forekomster.” Bestemmelsens annet ledd gir bl.a. hjemmel til å forby ”motorisert ferdsel” i ”nasjonalparker.”

### *Fritids- og småbåtloven kapittel 5*

Har bestemmelser om forbud mot bruk av ”bruk av vannscootere og andre liknende motordrevne mindre fartøy som er konstruert for å føre personer, og som etter alminnelig språkbruk ikke kan betegnes som båter.”

Også havne- og farvannsloven har bestemmelser for å beskytte særlige brukere. Etter lovens § 11 første ledd nr. 8 kan departementet fastsette forskrift eller enkeltvedtak om ”at fiskefartøyer har fortrinnsrett til kaianlegg og havneinnretninger som er bygget eller anskaffet for fiskeriformål. Dette gjelder også bruk av sjøareal i forbindelse med slike innretninger.” Utvalget ser behov for å videreføre denne bestemmelsen for å sikre at statlige investeringer i fiskerihavner kan nyttes i overenstemmelse med formålet. Utvalget viser imidlertid til at flere fiskerihavner er integrert i trafikkhavner, og at bruken av fiskerihavner kan endres over tid og at bestemmelsen derfor må benyttes med varsomhet slik at andre brukere ikke fortrenses unødige. Utvalget mener at regler om særlig bruk, dvs. regler om bruk eller forbud mot bruk av avgrensede farvann og om tillatelse til bruk av farvann på nærmere vilkår bør reguleres i en egen bestemmelse.

Reglene om forholdet til annen lovgivning bør etter utvalgets oppfatning lovfestes. En slik bestemmelse vil først og fremst ha informativ verdi. Den bør av samme grunn skilles ut som en egen bestemmelse. Utvalget legger til grunn at flere av bestemmelsene vil gå foran bestemmelsene som foreslås her ut fra betraktningen om at dette er spesielle bestemmelser. Det foreslås imidlertid at bestemmelser i loven her kan gå foran bestemmelser i de opplistede når dette er særskilt fastsatt i loven.

## **9.1.5 Planlegging i sjø**

Forvaltningsansvaret for sjøområder har tradisjonelt vært statlig. Viktige sektorlover er bl.a. fiskeri- og oppdrettslovgivningen, forurensningsloven, samt havne- og farvannsloven. De siste tiår har kommunen gjennom plan- og bygningsloven fått et større ansvar for samordning av ulike sektorinteresser.

De rettslige og faktiske forhold i sjøen kan imidlertid tilsa at planlegging knyttes til de enkelte sektorlover. Behovet for samordning av ulike bruksinteresser er imidlertid tiltagende og en sektorovergripende lov kreves. Man kan i prinsippet tenke seg farvannsloven som den sentrale lov om planlegging i sjø og at plan- og bygningsloven gjelder planlegging av landområder over høyeste ordinære springhøyvannslinje. Det mest nærliggende alternativ er å utvikle reglene i plan- og bygningsloven mht. planlegging av sjøområder. Et viktig ledd i dette arbeidet er utvikling av arealbrukskategorier tilpasset bruken av sjøområder. For å ivareta ferdselsinteresser er det således hensiktsmessig å utvikle en kategorisering av farledene og havnene som kan inngå i planlegging etter plan- og bygningsloven. Det vises til kapittel 9.1.4.1.2 og 7.3.

Rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven og vedtak etter farvannsloven bør samordnes. Det er naturlig at dette gjelder fullt ut i forhold til lokale interesser slik at bindende planer legges til grunn for vedtak etter farvannsloven. Når det gjelder regionale og nasjonale interesser, er det derimot behov for overordnet statlig sektorstyring. Det kan således ikke gjelde en absolutt regel om at bindende planer etter plan- og bygningsloven skal legges til grunn. Det er på den annen side ikke noe i veien for og kanskje hensiktsmessig, at det legges vekt på bindende planer etter plan- og bygningsloven også i disse tilfellene. Det vil for eksempel ha betydning for hvor hvordan og hvor raskt et tiltak kan gjennomføres.

Nærmere om planlegging i sjø, se NOU 2001:7 Bedre kommunal- og regional planlegging etter plan- og bygningsloven, Planlovutvalgets første delutredning, side 171 flg.

### **9.1.6 Utvalgets forslag**

Friheten til å ferdes på sjøen må lovfestes som et utgangspunkt for reglene om bruk av farvannet. Utvalget foreslår ingen vesentlige endringer og bestemmelsene om bruk av farvann videreføres som i gjeldende rett. Utvalget mener imidlertid at virkemiddelbruken i større utstrekning kan knyttes til definerte farleder. Utvalget antar at det kun i særlig trafikkerte farvann, trange eller farlige farvann, eller ved spesielt farlig last og fare for forurensning at det vil være behov for å fastsette påbudte farleder. Anbefalte farleder bør derimot fastsettes langs hele kysten.

Utvalget mener behovet for å regulere ferdsel først og fremst gjør seg gjeldende innenfor grunnlinjen hvor fysiske forhold tilsier reguleringstiltak for å ivareta framkommelighet og sikkerhet til sjøs.

Også i området mellom grunnlinjen og territorialgrensen kan det etter utvalgets oppfatning være et reguleringsbehov. Utvalget viser særlig til den risiko for stor skade som sjøtransport langs Norskekysten kan representere for det marine miljø og for næringsvirksomhet langs kysten. Kyststatens myndighet i sjøterritoriet er begrenset av folkeretten. Den viktigste folkerettslige begrensning følger av reglene om alle skips rett til uskyldig gjennomfart.

Utvalget mener at loven også bør kunne gjøres gjeldende i områder utenfor territorialgrensen. En utvidelse av virkeområde for loven kan være aktuelt for å redusere faren for trafikkuhell, kollisjon med innretninger for petroleumsvirksomhet og forurensningskatastrofer. Det vil for eksempel kunne være aktuelt å regulere trafikken med internasjonalt anerkjente farleder eller trafikkorridorer hvor fravik fra disse vil gi anledning til inngripen fra norsk myndighet. Havrettstraktaten gir en viss adgang til å utøve myndighet i dette området.

Folkerettslige regler har stor betydning for hvilke regler som kan håndheves i farvannet og utvalget foreslår derfor lovfestet at folkeretten gjelder i tilfelle motstrid mellom nasjonale regler og folkeretten.

Utvalget har foreslått mer utfyllende regler om inngrep mot skipsfarten. Det foreslås lovfestet en generell plikt til å unngå å volde fare eller skade for sjøverts ferdsel eller omgivelsene ved bruk av fartøy, kjøretøy eller andre gjenstander. Dette vil være utgangspunkt for de øvrige regler om det offentliges adgang til å gi pålegg om tiltak og selv sørge for tiltak.

Når det gjelder det offentliges adgang til selv å sørge for tiltak, foreslås hjemmel for farvannsmyndigheten til å gripe inn for sikring av fartøy som er havareert. Formålet med bestemmelsen er å redusere faren for skipbrudd med dets konsekvenser for miljø, framkommelighet og materielle skader. For at bestemmelsene skal få full effekt kreves samordning av miljø- og sikkerhetsarbeidet mellom ulike offentlige etater.

## 9.2 Tiltak

I mandatet punkt 3 fremgår at utvalget ”ved vurderingen av reguleringen av farleder og bruken av kystfarvann legge vekt på bl.a: ... ulike brukergruppers interesser i kystfarvannene og behovet for en helhetlig regulering av bruksforholdene.”

### 9.2.1 Regler om forhåndskontroll

De særskilte konsesjonsordningene for tiltak i farvann springer ut av havneloven av 1827 § 6 e som ga datidens havnekommissjonen fullmakt til å tillate private å oppføre bygninger i eller ved havnen når dette kunne skje uten skade og ikke angikk landets forsvar. Havnekommissjonen måtte på sin side søke departementet om tillatelse til egne arbeider som angikk havnen eller innseilingen til havnen, jf. lov av 12. oktober 1857 § 3. Ved lov av 10. juli 1894 nr. 1 om Havne- og Ringevesenet, jf. dens § 8, ble tiltak i regi av havnekommissjonen og i regi av private sidestilt og loven fikk ordlyd som i någjeldende § 6 tredje ledd. Foranledningen til bestemmelsene synes å ha vært hensynet til landets forsvar og hensynet til framkommelighet.

Flere lover har regler om *tiltaksconsesjon*. Vannressursloven §8 har bestemmelser om konsesjonsplikt for ”vassdragstiltak som kan være til nevneverdig skade eller ulempe for noen allmenne interesser i vassdraget eller sjøen...”. For forurensning er det etablert en egen konsesjonsordning i medhold av forurensningsloven 13. mars 1981 nr. 6, som omfatter både sjøen og vassdrag.

Også i forbindelse med utøvelse av næringsvirksomhet kan det stilles vilkår om utnyttning av farvannsressursene, som fiskeoppdrett, havbeite, fiske og fangst,

taretråling og masseuttak, petroleumsvirksomhet, jfr. lov 14. juni 1985 nr. 68, havbeite jf. lov av 21. desember nr. 118 om havbeite, lov av 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven), lov 21 juni 1963 nr 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster (kontinentalsokkelloven), lov av 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet.

Plan- og bygningloven 14. juni 1985 nr. 77 har bestemmelser om meldeplikt og byggetillatelse, som gjelder for tiltak i farvann hvis det ikke er gjort unntak.

#### *9.2.1.1 Særlig om havne- og farvannsloven §§6 tredje ledd, 8 og 18*

Havne- og farvannsloven § 6 tredje ledd har stått nærmest uforandret siden lov av 10. juli 1894 nr. 1 om Havne- og Ringevæsenet § 8.

For nærmere omtale av havne- og farvannsloven §§6 tredje ledd og 8, se kapittel 4.1.

Det er ikke utarbeidet retningslinjer for praktiseringen av havne- og farvannslovens konsesjonsordninger når det gjelder farvannstiltak. Et unntak er Kystverkets retningslinjer for brohøyder; se nedenfor. Videre har det utviklet seg en fast praksis for hvilke vilkår som må vurderes i forhold til ulike tiltak; se kapittel 9.2.1.2 og 9.2.6.

#### *9.2.1.2 Kystverket retningslinjer for brohøyder*

Ved kryssing av farleder ligge det i sakens natur at det må tas hensyn til skipstrafikken. Kystdirektoratet har etablert normer for krav som stilles til fri seilingshøyde under bro:

Hovedled til viktige havner:	62 m
Hovedled generelt:	41 m
Biled:	30 m
Viktig lokalled:	22 m

Viktige havner i denne sammenheng er i første rekke Oslo, Bergen, Trondheim, men også de øvrige viktige trafikkhavnene (kfr. Norsk Havneplan) Fredrikstad(Sarpsborg, Moss, Drammen, Larvik, Kristiansand, Stavanger/Sandnes/Sola, Haugesund/Karmøy, Ålesund, Bodø, Tromsø og Hammerfest.

For leder av lokal interesse fastsettes seilingshøyde etter trafikkforholdene i hvert enkelt tilfelle.

Seilingsbredden og dybden på løpet bør som høyden ha et minstekrav som avstemmes med trafikken og farvannet.

#### *9.2.1.3 Utdrag fra forvaltningspraksis*

Justisdepartementets lovavdeling har uttalt at det forhold at en reguleringsplan etter plan- og bygningsloven kapittel VII omfatter seilingshøyde for broer, ikke medfører at kravet til tillatelse etter § 6 tredje ledd faller bort.

Fiskeridepartementet har lagt til grunn ved behandling av søknad om tillatelse til utlegging av inntil 40 meter flytebrygge langs egen strandlinje at hensynet til konsekvenser for fiskeriaktiviteten i området og tiltakets samsvar med kommunale



planer har betydning for vurderingen etter § 6 tredje ledd (Fiskeridepartementet 99/182).

Fiskeridepartementet har lagt til grunn at ved søknad om tillatelse til å legge ut en kloakkpumpeledning på sjøbunnen over Larviksfjorden at hensynet til fiskeriinteressen alene ikke kan være avgjørende så lenge de øvrige ferdselsmessige og sikkerhetsmessige forhold i farvannet ikke vil bli berørt av tiltaket (Fiskeridepartementet 98/790)

Fiskeridepartementet har lagt til grunn ved behandling av søknad om å legge gassrørledningen Europipe II på sjøbunnen i norsk farvann at det etter havne- og farvannsloven § 6 tredje ledd er av avgjørende betydning at det kan opprettholdes en akseptabel sikkerhet i innseilingen til Kårstøterminalen. Etablering av en ubeskyttet gassrørledning på sjøbunnen nær opp til kaiene på Kårstøterminalen vil representere et alvorlig inngrep i skipsførerens manøvreringsmuligheter, særlig muligheten til uten risiko å bruke anker i en nødsituasjon. Slike hindringer for å kunne bruke ankeret, som er skipets påbudte sikkerhetsutrustning, vil kunne medføre at det oppstår farlige situasjoner for skipet selv og dets mannskap, for andre skip som ligger ved kai på Kårstøterminalen for lasting av gass, og for Kårstøanlegget. (Fiskeridepartementet 97/164).

Fiskeridepartementet gav Statens vegvesen tillatelse (12.1.1990) til å krysse Byfjorden i Bergen med Askøybroen med seilingshøyde 62 meter på vilkår av at det ble opparbeidet en alternativ seilingsled over Herdlaflaket.

### **9.2.2 Behov for offentlig forhåndskontroll?**

Offentlig forhåndskontroll i form av konsesjonsplikt sikrer en individuell vurdering av tiltakets lovmessighet og konsekvenser, men er ressurskrevende både for søkeren og konsesjonsmyndigheten. Det kan derfor være grunn til å vurdere hvorvidt et slikt system er nødvendig.

Farvannet utgjør en viktig nasjonal ressurs som har stor betydning for sjøtransportnæringen, øvrig næringsliv, for velferd, bosetting og for rikets sikkerhet. Hensynet til slike allmenne interesser som kan lide skade ved tiltak og inngrep har vært bakgrunn for konsesjonsreglene i havne- og farvannsloven.

Farvannet står i en særstilling ved sin grunnleggende betydning for verdiskapingen i Norge. Norge ligger i utkanten av markedene og næringslivets konkurranseevne beror på effektive transportkorridorer. Over 90% av transportarbeidet i utenrikshandelen målt i tonnkilometer utføres av sjøtransporten. Verdiskapingen i fiskeri- og oppdrettsnæringen forutsettes å erstatte bortfall av inntekter fra petroleumsvirksomheten.

Den utnytting og påvirkning av farvannet som omfattes av havne- og farvannslovens regler, kan ha betydelige konsekvenser. Dels kan skadevirkningene være store, f. eks. utgifter for staten til oppmerking, mudring, og trafikkregulering og tap av nødankringsplasser, fiskefelt, og dels kan de i praksis være irreversible, for eksempel bygging av broer. Utnytting og påvirkning av farvannet som omfattes av havne- og

farvannslovens regler kan også ha betydelige positive effekter, for eksempel statlige tiltak for å bedre framkommelighet og sikker sjøverts ferdsel. Slike tiltak har stor betydning for miljø sikkerheten i farvannet. De faktiske forhold er forskjellige, slik at det i mange tilfelle byr på problemer å fastsette generelle regler som gir presis veiledning. Det er derfor ønskelig å foreta en konkret vurdering av det planlagte tiltakets virkninger på forhånd, slik at det ut fra kryssende interesser kan vurderes om tiltaket bør tillates, og i tilfelle hvilke vilkår som bør settes i lys av de lokale forholdene.

Det er på denne bakgrunn et behov for offentlig forhåndskontroll med farvannstiltak. En etterhåndskontroll vil ikke være tilstrekkelig, hverken for å unngå irreversible virkninger av farvannstiltak, eller av hensyn til tiltakshaverne selv. Etterhåndskontroll kan imidlertid være tjenlig for å sikre at forhåndsfastsatte krav blir oppfylt. Jf. vilkår fastsatt overfor Statens vegvesen i forbindelse med tillatelse til å krysse Byfjorden i Bergen. Vilkåret om å etablere en alternativ seilingsled over Herdlaflaket er fremdeles ikke oppfylt.

### **9.2.3 Forskjellige former for forhåndskontroll**

Forhåndskontroll kan tenkes i forskjellige former. Den kan begrense seg til kontroll med at lovens regler er oppfylt, eller innebære en videre og mer skjønnsmessig vurdering av det aktuelle tiltaket:

Konsesjonsordninger er basert på et generelt forbud mot den type virksomhet som reguleres, jfr. havne- og farvannsloven § 6 tredje ledd. At konsesjonen er et unntak fra det alminnelige forbudet innebærer imidlertid ikke, for havne- og farvannslovens vedkommende, en forutsetning fra lovgivernes side om at konsesjon bare skal gis unntaksvis. Poenget er at hvert inngrep og vilkårene for en tillatelse vurderes individuelt.

For inngrep som er knyttet til særskilte offentlige tilskuddsordninger, kan en forhåndskontroll tenkes foretatt i forbindelse med søknaden om tilskudd. Dette kan for eksempel praktiseres i forbindelse med støtte til utbygging av fiskerihavner. Slike ordninger kan nok være publikumsvennlige og effektive, men vil lett medføre uklare forhold. Det er også en viss fare for at tilbøyeligheten til å gi tillatelse kan avhenge av hvor mye penger som finnes på budsjettet, og at kontrollen begrenser seg til en prioritering basert på enkle eller uklare kriterier av omsøkte tiltak i forhold til tilgjengelige midler. En fanger heller ikke opp tiltak som utføres uten støtte. I praksis har andre interesserte vanskeligere for å få deltatt i behandlingen av tilskuddssaker enn konsesjonssaker, og det er usikkert om de vil ha partsstilling eller rettslig klageinteresse etter forvaltningsloven.

Et tredje alternativ er meldeplikt. En ordning med forhåndsmelding kan ha forskjellige funksjoner. Sammen med en konsesjonsordning kan den tjene til å sikre at alle konsesjonspliktige tiltak virkelig blir fanget inn, eller til å sikre tidlig dialog og bredde i planleggingen av tiltaket, jf. havne- og farvannsloven § 8 annet ledd annet punktum. Meldeplikt kan være et alternativ til lovfestet konsesjonsplikt på to måter. Enten kan Kystverket og annen myndighet, eventuelt andre interesserte, ha adgang til å kreve konsesjonsbehandling av et meldt tiltak, eller meldeplikten kan kombineres

med en hjemmel for konkrete pålegg. For å gi tilstrekkelig forutberegnelighet for tiltakshavere, er det da ønskelig at eventuelle pålegg blir varslet innen en kort frist etter at melding er gitt.

Det er særlig for mindre inngrep at en slik meldeplikt kombinert med muligheten for å gi etterfølgende pålegg kan være hensiktsmessig. Meldeplikten gir også muligheter for å føre kontroll med at konsesjonsordningen fungerer effektivt. Det kan by på problemer å fastsette presist avgrensede kriterier for når konsesjonsplikt inntreffer.

## **9.2.4 Kriterier for konsesjonsplikt**

### *9.2.4.1 Innledning*

Konsesjonsplikten for nye tiltak kan avgrenses etter forskjellige kriterier. Det kan dels være forhold ved tiltaket selv (art, størrelse, lokalisering), dels knyttet til virkningene av tiltaket (art, berørte interesser, styrke, omfang). Kriteriene for konsesjonsplikten må ses i sammenheng med lovens saklige virkeområde i sin alminnelighet.

### *9.2.4.2 Bør konsesjonsplikten avgrenses til bestemte tiltak?*

Det er ikke grunn til å foreslå at konsesjonsplikten avgrenses til å gjelde bestemte typer tiltak. For å kunne vurdere konsekvensene for farvannets tilstand, og for annen utnytting av farvannet, bør alle slags tiltak falle inn under konsesjonsplikten. Unntak fra dette bør bare gjøres når man kan fastslå at visse typer tiltak ikke vil ha slike virkninger som det er behov for å kunne vurdere under en konsesjonsbehandling. Det foreslås derfor - i tråd med gjeldende lov - at konsesjonsplikten skal gjelde for farvannstiltak generelt.

Det er heller ingen entydig sammenheng mellom tiltakets formål og virkningene av det. En bør derfor gå inn for at konsesjonsplikten som utgangspunkt skal gjelde uavhengig av tiltakets formål.

Et annet spørsmål er om farvannstiltak under en viss størrelse bør fritas for konsesjonsplikt. Virkningene av et farvannstiltak avhenger imidlertid ikke bare av tiltaket egen størrelse, men også av størrelsen av og forholdene ellers i farvannet hvor det utføres. En bør derfor ikke gå inn for å lovfeste et generelt størrelseskriterium for konsesjonsplikten. Derimot bør en ikke se bort fra at det i en eventuell forskrift som presiserer konsesjonsplikten, kan være grunn til å bruke tiltakets størrelse som kriterium for om det er konsesjonspliktig eller ikke.

Konsesjonsplikten bør selvfølgelig gjelde for tiltak i farvann, og dermed inntil høyeste ordinære springhøyvannslinje. Spørsmålet er om konsesjonsplikten bør knyttes til et slikt lokaliseringskriterium. Også tiltak på land kan etter omstendighetene påvirke forholdene i farvannet. Dette vil gjerne bero på tiltakets størrelse og avstand til sjøen. Det kan også tenkes at et tiltak på land legger føringer på en fremtidig beslutningsprosess om utnytting av sjøen og får konsekvenser på den måten, men dette er et forhold som er lite egnet som kriterium for konsesjonsplikten.

Det vil åpenbart føre for langt med en generell regel om at tiltak på land skal konsesjonsbehandles etter loven. Selv om den bare skulle gjelde for tiltak med virkninger for farvannet, ville en slik regel gi en for ubestemt avgrensning av konsesjonsplikten til å være hensiktsmessig. På den annen side er det på det rene at

farvannet kan bli sterkt påvirket av visse tiltak utenfor farvannet selv. Det bør derfor vurderes en hjemmel for Kystverket å innkalle til konsesjonsbehandling tiltak som utføres utenfor farvannet, men som kan ha påtakelige virkninger for det.

#### *9.2.4.3 Avgrensning til tiltak med visse virkninger?*

Konsesjonsplikten etter havne- og farvannsloven § 6 tredje ledd er begrenset til å gjelde tiltak som «kan føre til endring av elveløp, farled eller strømforhold eller innskrenkning av farvannet til hinder for ferdselen i dybde, bredde eller høyde». Formuleringen i § 8 annet ledd er: ”kan være av betydning for Forsvarets eller Kystverkets anlegg, innretninger eller virksomhet”. Dette innebærer at konsesjonsplikten er avgrenset til tiltak med visse virkninger, eller - om man vil - til tiltak som kan berøre visse interesser.

Både formålet med konsesjonsordningen og administrative hensyn for den offentlige og private sektor taler for at tiltak som ikke har nevneverdige virkninger holdes utenfor konsesjonsplikten. Hvordan virkningskriteriet bør utformes - reelt og terminologisk - kan imidlertid by på problemer.

Erfaringene med havne- og farvannsloven er at de gjeldende formuleringer med en kasuistisk angivelse av hvilke virkninger som utløser konsesjonsplikt fungerer. Det er imidlertid visse avgrensingsproblemer. Både grensen mot hvilke allmenne interesser og hvilke private interesser som beskyttes, skaper problemer ved at lovens ordlyd i noen tilfeller tøytes for å finne hensiktsmessige løsninger. Det er for eksempel uklart hvor langt man kan gå i å legge vekt på kommunale planer, andre næringsaktiviteter og hva som er samfunnsmessig lønnsomt. Det er også uklart hvor langt man kan gå i å legge vekt på hva som er rimelig i forholdet mellom naboer

I tråd med utvalgets prinsipielle syn på farvannet som ressurs kan det drøftes om hvorvidt formuleringen bør gjøres mer generell. En mulig modell kan være vannressusloven § 8. Her brukes formuleringen ”Allmenne interesser”.

Kriteriet kan oppfattes som en betegnelse på visse virkninger eller på visse interesser som blir påvirket av farvannstiltaket. Dersom man velger et slikt kriterium er det hensiktsmessig å ha en kasuistisk oppregning av virkningskriterier i forarbeidene.

I dag blir ikke et farvannstiltak konsesjonspliktig bare fordi det berører private interesser. Forholdet til private interesser er ikke omtalt i loven eller dens forarbeider, men er årsak til mange konflikter langs kysten. Det typiske tilfellet er utlegging av flytebrygger i forlengelsen av egen eiendom med konsekvenser for naboens tilflott. Fra forvaltningspraksis er ”Nyhammer-saken” illustrerende: Nyhammer søkte havnevesenet om tillatelse til bygging av ny kai og utlegging av flytebrygge foran sin eiendom. Kommunen vedtok etter havne- og farvannsloven § 18 annet ledd å tillate den omsøkte utbyggingen med enkelte justeringer. Begge naboene påklaget vedtaket til Kystdirektoratet og Nyhammer påklaget justeringene. Naboenes anførsler var i det vesentligste at saken ikke var tilstrekkelig utredet, jfr. forvaltningsloven § 17, første ledd, at kommunen har latt være å kreve at utbygger skal avklare åpenbart omstridte privatrettslige forhold og at vedtaket bygger på gale faktiske opplysninger om avstanden mellom anleggene og flytebryggen. Kystdirektoratet la under henvisning til Ombudsmannens årsmelding for 1979 s. 65, 1986 s. 75, 1995 s. 61. bl.a. til grunn at

det ikke kan gis tillatelse etter havne- og farvannsloven til et tiltak, arbeid eller anlegg som åpenbart krenker andres rettigheter.

Etter ordningen i dag må det trekkes en grense mellom allmenne og private interesser. Forvaltningspraksis viser at denne grensedragningen kan være vanskelig.

Det foreslås derfor at også virkninger for private interesser skal kunne utløse konsesjonsplikt. Dette bør få uttrykk i loven gjennom begrepet «private interesser».

Dette kan bidra til både en retts teknisk og en administrativ forenkling. Utgangspunktet bør således være at når et farvannstiltak medfører skader og ulemper på private interesser uten at vedkommendes grunn blir tatt i bruk, bør dette vurderes under en konsesjonsbehandling.

Når fremtidige virkninger gjøres til et kriterium for konsesjonsplikt, oppstår det også spørsmål om hvilken sannsynlighetsgrad som skal kreves. For at ordlyden best mulig kan fange opp uvanlige farvannstiltak med nokså ukjente virkninger, foreslås det å bruke uttrykket «kan være til nevneverdig skade eller ulempe». Det nærmere krav til sannsynlighetsgrad må overlates til praksis.

I uttrykket «nevneverdig skade eller ulempe» ligger det også et visst krav til virkningens styrke. Loven bør inneholde et slikt krav for å unngå at kystforvaltningen må befatte seg med rene bagatellsaker. Også her må det nærmere innhold av kravet overlates til praksis.

Uansett hvilke kriterier som velges, er det både av informasjonshensyn og for å begrense forvaltningens saksmengde, ønskelig å løse noen tvilsspørsmål gjennom mer konkrete kriterier.

Det foreslås dels en generell hjemmel for presiserende forskrifter, dels mulighet for særskilt avklaring av konsesjonsplikten uavhengig av ordinær konsesjonsbehandling, og dessuten klargjørende regler for flere typer tiltak. De sistnevnte reglene foreslås dels som en presisering av når konsesjonsplikt foreligger, dels i form av meldeplikt, og dels som en angivelse av at konsesjonsplikt ikke foreligger. Endelig er det tilfelle hvor konsesjonsbehandling etter lovutkastet er upraktisk enten av tidsmessige årsaker eller fordi konsesjonsbehandlingen etter annen lovgivning er mer omfattende.

Presiserende forskrifter bør knyttes opp til de ulike tiltak og til en inndeling av farvannet i farleder. Enkelte tiltak kan avklares allerede i arealplanlegging, dette gjelder for eksempel havbeite som bare i begrenset grad medfører aktivitet i farvannet, men som kan komme i konflikt med nødankringsplasser, fiske, mudring. Andre tiltak er av midlertidig karakter eller av en art som bare unntaksvis eller det er tvil om de krever konsesjonsbehandling. Slike tiltak bør generelt unntas eller omfattes av en meldeplikt. Eksempel på slike tiltak kan være slep, etablering av sjøflyplass og opplag av fartøy.

Noen typer tiltak har så liten betydning at de bør kunne foretas uten konsesjon i henhold til generelle regler.

Det anses også nødvendig med et unntak fra konsesjonsplikten for tiltak som det er påkrevd å utføre umiddelbart. I disse tilfellene skal det så snart som mulig gis melding til kystforvaltningen.

### **9.2.5 Kriterier for tildeling av konsesjon**

Ethvert konsesjonssystem innebærer en fullmakt for forvaltningen til å avgjøre om tillatelse skal gis eller nektes. Det hender at forvaltningen bare har til oppgave å ta stilling til om lovens betingelser for tillatelser er oppfylt, og skal gi eller nekte tillatelse ettersom det er tilfelle eller ikke - lovbundne vedtak. Det vanlige er imidlertid at forvaltningen har fullmakt til å foreta en skjønnsmessig vurdering i tillegg til å vurdere om lovens betingelser er til stede - vedtak etter fritt skjønn.

Så forskjellige som forholdene i farvannet er, og så mange slags farvannstiltak som loven skal favne, kan det ikke være aktuelt å legge opp til lovbundne tillatelser i den nye loven. I forskrifter med hjemmel i loven kan det derimot tenkes fastsatt at tillatelse skal gis til spesifiserte tiltak når visse fastsatte betingelser er oppfylt. Dette kan være aktuelt for mindre tiltak, selv om det samtidig må sikres at mange små inngrep i sum ikke fører til en vesentlig endring av forholdene i farvannet. Det bør vurderes på et senere tidspunkt om man på visse områder skal gå inn for en ordning med regelbundet konsesjon basert på forskrift.

Med dette forbehold må lovens regler om konsesjon basere seg på et system hvor tillatelse gis etter fritt skjønn hvor lovens formålsbestemmelse utgjør den sentrale ramme for vurderingen.

### **9.2.6 Konsesjonsvilkår**

#### *9.2.6.1 Generelt om konsesjonsvilkår*

De vilkårene som er aktuelle i forbindelse med farvannstiltak ivaretar forskjellige formål, og kan ta sikte på virkninger på forskjellige stadier (anleggs- og driftsstadiet eller en nedleggingssituasjon). Det kan fastsettes vilkår som tar sikte på å minske skader og ulemper ved tiltaket, for å sikre fremdrift i prosjektet, om sikkerhetsstillelse for opprydding etter konkurs eller annen driftsstans m.v.

Hvorvidt vilkårene bør fastsettes i den enkelte konsesjon eller fremgå direkte av loven som generelle regler, kan stille seg forskjellig i ulike sammenhenger. Fordelen med individuelt fastsatte konsesjonsvilkår er at de kan tilpasses ulike situasjoner.

#### *9.2.6.2 Gjeldende rett*

Gjeldende havne- og farvannslov § 9 gir hjemmel til å fastsette vilkår om ”undersøkelser, utførelse, dimensjonering, utstyr, vedlikehold og bruk, samt andre nødvendige tiltak.”

Hjemmelen har liten betydning ved siden av den alminnelige forvaltningsrettslige vilkårlære, men gir kanskje noe videre adgang til å kreve avbøtende tiltak.

Eksempel på vilkår med formål å avbøte skadevirkninger: I forbindelse med at Statens vegvesen fikk tillatelse til å krysse Byfjorden i Bergen med Askøybroen 12. januar 1990 satte Fiskeridepartementet følgende vilkår:

” Søkeren plikter å bekoste mudring og vedlikehold av alternativ seilingsled m.v. fra Hjeltefjorden over Herdlaflaket og gjennom Det Naue til Herdla fjorden i samsvar med de krav til farvannet Kystdirektoratet finner nødvendig. Leden må være ferdig mudret og klar til bruk før arbeid begynner som kan innskrenke eller hindre ferdsel i Byfjorden.”

I følge forarbeidene til bestemmelsen kan det fastsettes vilkår ut fra miljøhensyn, jf. Ot. prp. nr. 3 (1983-84) side 76. Eksempel på slike vilkår er miljøovervåkning.

Hvilke vilkår som skal settes, vurderes fra sak til sak. Et unntak fra dette er vilkår for tillatelse til å krysse farvann med fiberoptiske kabler som er utformet som standardvilkår:

1. Televerket plikter å sette opp og vedlikeholde varseltavler ved alle landtak etter Kystverkets nærmere bestemmelse.
2. Kabelen kan forlanges lagt om eller helt fjernet etter departementets nærmere bestemmelse dersom dette skulle vise seg ønskelig.
3. Det må ikke innføres restriksjoner på fiske i områder der kablene ligger. Hvis Televerket anser at det på noe strekk kan være fare for skade på kabelen ved fiske, må det sørges for at kabelen spyles ned eller på sikres annen måte.
4. Televerket plikter uten hensyn til skyld å erstatte skade som oppstår for fiskere ved at fiskeredskap eller lignende kommer nær kabelen, herunder at fiskeredskap beskadiges eller oppgis. Erstatning kan utelates dersom skaden skyldes grov uaktsomhet fra skadelidte.
5. Søkeren er selv ansvarlig for å innhente samtykke fra grunneiere og andre rettighetshavere. Kystverket har intet ansvar for å påse at dette vilkår er oppfylt. Tvister om oppfyllelsen av vilkåret avgjøres av domstolene.
6. Eventuelt erstatningsansvar som følger av tiltaket påhviler søkeren.

Fiskeridepartementet forutsetter at direktoratet i hvert enkelt tilfelle vurderer i hvilken utstrekning ytterligere vilkår kan bli aktuelle.

Ved lovendring 23. desember 1988 nr. 100 ble § 9 tilføyd regler om at tvister om oppfyllelse av vilkår skal avgjøres av en nemnd. Bakgrunnen for lovendringen var at iverksettelsen av enkelte arbeid i kystsonen kunne innebære en sterk inngripen i konkurrerende interesser og at uenighet om avbøtende tiltak iht. fastsatte vilkår mest hensiktsmessig kunne løses ved voldgift. Bestemmelsene om nemndsavgjørelse er lite brukt og er ikke gjentatt i utkastet.

### **9.2.7 Den alminnelige forvaltningsrettslige vilkårs lære**

Også med grunnlag i den alminnelige forvaltningsrettslige vilkårs læren er det vid adgang til å fastsette vilkår for konsesjonene. Hvilke vilkår som kan settes, beror på en helhetsvurdering. Det må ved vurderingen stilles krav om saklig sammenheng mellom vilkåret og vedtaket for øvrig, slik at vilkåret er egnet til å tilgodese formål eller hensyn som er relevante for vedtaket. Det går dessuten en grense for hvor inngripende vilkårene kan være.

Når det gjelder vilkår som begrenser de umiddelbare skadevirkningene et farvannstiltak ellers ville ha for allmenne interesser, kan en gå relativt langt i å sette

vilkår. Vilkår om økonomiske ytelser kan fastsettes ut fra en konkret vurdering, men det er ikke adgang til å fastsette vilkår om betaling av avgifter uten særlig hjemmel.

Ettersom det er ganske vanlig å fastsette vilkår ved tillatelser til farvannstiltak og fordi det i noen sammenhenger er nødvendig å gå lenger enn den alminnelige vilkårslære, bør bestemmelsene i §9 videreføres eventuelt med noen lovtekniske justeringer. Det er videre et behov for å klargjøre i hvilken utstrekning det kan settes vilkår som pålegger tiltakshaver å yte erstatning til fiskere i forbindelse med skade på fiskeredskap m.v. som følge av tiltak i kystsonen.

Aktuelle vilkår ved tillatelse til tiltak i farvann:

- vilkår om undersøkelser
- vilkår om utførelse
- vilkår om dimensjonering
- vilkår om utstyr
- vilkår om vedlikehold
- vilkår om bruk
- vilkår om fjerning
- vilkår om andre nødvendige tiltak
- vilkår til fordel for private interesser

### **9.2.8 Overdragelse av konsesjon eller konsesjonsobjekt**

Et konsesjonssystemet etter loven bør utformes som regler om tiltakskonsesjon. Det innebærer at overdragelse og erverv ikke vil være konsesjonspliktig etter loven.

Driften av et farvannstiltak kan imidlertid være avhengig av hvem som står for den og hvilke kvalifikasjoner vedkommende har. Når det ikke inntre konsesjonsplikt etter loven, blir det følgelig et spørsmål om behovet for en viss kontroll med hvem som er driftsansvarlig, kan ivaretas på annen måte.

Erverv av anlegg for fiskeoppdrett er konsesjonspliktig, jf. lov om fiskeoppdrett § 2. Tilsvarende gjelder havbeite, jf. lov om havbeite § 8. Utover dette vil det være adgang til å sette konsesjonsvilkår etter loven med krav til den ansvarlige. Overdragelse kan gjøre det nødvendig å få endret slike konsesjonsvilkår, men dette vil ikke innebære noe ordinær konsesjonsbehandling.

### **9.2.9 Saksbehandlingsregler**

#### *9.2.9.1 Krav til avgjørelsesgrunnlaget*

For at myndighetene skal ha et korrekt og fullstendig faktisk grunnlag for de avgjørelser som fattes, er det etter hvert blitt vanlig å oppstille formelle krav til utredninger av saksforhold.

Ved siden av krav til utredninger oppstilles det krav til høring i mange tilfelle. Også høringen kan bidra til å fremskaffe faktisk informasjon til bruk ved avgjørelsen. Høringen bidrar til en beslutningsprosess hvor mange kan få gitt sine synspunkter til kjenne, ved siden av at den forbereder de berørte på hva som kan bli vedtatt.



En utvidelse av konsesjonsplikten reiser også spørsmål om hvor omfattende krav som skal stilles til utredninger og høringer i forbindelse med saksbehandlingen. Det er grunn til å skille mellom større og mindre saker.

Plan- og bygningslovens kap. VII-a om konsekvensutredninger bygger på det syn at mer omfattende tiltak bør utredes grundigere enn små. Slik reglene om konsekvensutredninger er i dag, har de begrenset praktisk betydning for det store antall saker som behandles etter havne- og farvannsloven, jfr. pbl. kapittel VII-a og forskrifter av 21. mai 1999 nr. 502 om konsekvensutredning. I dag omfattes av vedlegg I: nyetablering av farleder og innenlands vannveier der skip over 1.350 tonn kan seile, jf. vedlegg I pkt. 2.5. Etablering av skipstunnel gjennom Stadlandet er eksempel på tiltak som omfattes av utredningsplikten. Også etablering av alternativ innseiling til Bergen vil omfattes av utredningsplikten. Andre tiltak som går inn under reglene og kan være av betydning, er masseuttak, mudring, utvidelse eller oppgradering av farleder, etablering av beskyttelsesverker som sjetéer og lignende, landgjenvinning fra havet, etablering av småbåthavner og utvidelse av havner, jf. vedlegg II.

#### *9.2.9.2 Utredning av alternativer*

Det er ofte et sentralt spørsmål i konsesjonsvurderingen om det foreligger noe alternativer til det omsøkte tiltak som - iallfall et godt stykke på vei - kan dekke søkerens behov. Skal konsesjonsvurderingen bli realistisk på dette punkt, må slike alternativer være klargjort under saksforberedelsen. Ved konsekvensutredning etter pbl. kap. VII-a følger det av pbl. § 33-5 at alternativer skal utredes, men det er uklart hva slags alternativer det er tale om. Også i saker som ikke dekkes av reglene om konsekvensutredning, kan det tenkes at det etter forvaltningens alminnelige utredningsplikt i fvl. § 17 er nødvendig å få klarlagt alternativer.

#### **9.2.10 Samordning med behandling etter andre lover**

Det vil i mange tilfelle ikke være tilstrekkelig med en tillatelse etter havne- og farvannsloven for å iverksette et farvannstiltak. I praksis kan det i tillegg være påkrevd med tillatelse etter plan- og bygningsloven, forurensningsloven, fiskeopprettelsesloven, luftfartsloven, kontinentalsokkelloven, fiskesykdomsloven osv.

Av hensyn til søkerne og for å effektivisere saksbehandlingen er det ønskelig å foreta en samordning mellom havne- og farvannsloven og den øvrige lovgivningen vedrørende farvannsforhold. Til dels kan dette gjøres ved at det fastsettes bestemmelser om at det i en del tilfelle er tilstrekkelig med tillatelse etter en av lovene.

En annen fremgangsmåte kan være å fastsette at behandlingen etter de ulike lovene skal skje koordinert, f.eks. ved at det er nok å sende en søknad, som et forvaltningsorgan har ansvar for å forelegge de respektive myndigheter, før tillatelser eventuelt avslag gis samlet. Bestemmelser om slik samordning egner seg ikke for lovregulering, men kan fastsettes i saksbehandlingsforskrifter.

I tillegg til denne samordning av saksbehandlingen kan det også være behov for en materiellrettslig preget samordning mellom de ulike lover. Etter den enkelte lov vil det gjerne skje en vurdering av fordeler mot ulemper ved tiltaket, og det kan da være

at det bare er enkelte mothensyn som blir tatt i betraktning i forhold til den aktuelle lov. I en slik situasjon kan det forekomme at fordelene ved tiltaket klart veier tyngre enn de forskjellige mothensyn enkeltvis, samtidig som mothensynene samlet veier tyngre enn fordelene ved tiltaket. Det er da av betydning at regelverket - og her er havne- og farvannsloven nærmest til det - gir mulighet for en slik totalvurdering. Dette kan også ha betydning ved fastsetting av konsesjonsvilkår, både for å sikre at det blir satt vilkår, og for å unngå at forskjellige myndigheter setter konsesjonsvilkår som enten spriker unødig eller regelrett strider mot hverandre.

Den materielle samordningen forutsetter i praksis en nær kontakt og samordning av saksbehandlingen, og i tillegg må lovgivningen åpne for et tilstrekkelig bredt forvaltningsskjønn og gi avkall på det som kan betegnes som et forvaltningsrettslig spesialitetsprinsipp.

### **9.2.11 Utvalgets forslag**

Utvalget har drøftet behovet for offentlig forhåndskontroll med tiltak i farvann og har kommet til at det bør være en slik kontroll. Utvalget foreslår mer utfyllende regler bl.a. flere saksbehandlingsregler. Forslag er likevel i stor grad en videreføring av gjeldende regler. Det vises til at utnytting og påvirkning av farvannet kan ha betydelige miljø- og næringsmessige konsekvenser.

Et hovedprinsipp i utøvelse av farvannsforvaltning bør være å ivareta ulike brukergruppers interesser i farvannet. Forvaltningen bør således ha et helhetlig perspektiv. Planer etter plan- og bygningsloven må vektlegges i denne sammenheng. Utvalget foreslår regler om samordning mellom farvannslov og plan- og bygningslov. Utvalget mener imidlertid at plan- og bygningslovens bestemmelser om planlegging i sjø bedre kan tilpasses de faktiske og rettslige forhold som gjelder for sjøen og har bedt Planlovutvalget vurdere dette nærmere i sitt arbeide.

Departementet skal være farvannsmyndighet, men man legger til grunn at denne myndighet vil bli delegert til Kystverket.

## **9.3 Navigasjonsveiledning**

I mandatet punkt 3 fremgår at utvalget ”ved vurderingen av reguleringen av farleder og bruken av kystfarvann legge vekt på bl.a. ..behovet for sikker og effektiv sjøtransport i kystområdene. ... å sikre en samordnet navigasjonspolitik. ... den tekniske utviklingen innen skipsfart og navigasjonshjelpemidler.”

### **9.3.1 Generelle merknader**

Muligheten for sikker og effektiv framføring av trafikken i farledene krever først og fremst gode navigasjonshjelpemidler, herunder farvannsoppmerking. I de fleste tilfeller vil det være tilstrekkelig med merker, fyr og lykter. For noen områder har også sikkerhetsmessige og miljømessige vurderinger ført til at det er bygget trafikkentraler, som skal overvåke og veilede trafikken i farledene. Lostjenesten, gode kart, posisjonering- og radionavigasjonssystemer er andre viktige faktorer for sikker ferdsel i farledene.

Mange steder vil imidlertid sikkerhetsbetraktninger og størrelsen på og omfanget av de fartøyer som trafikkerer farledene, nødvendiggjøre fysiske utbedringer av selve leden så langt nytteverdien står i forhold til kostnadene ved tiltaket. Dette kan være å gjøre leden dypere, bredere eller mer rettlinjert. Som regel må det samtidig med den fysiske utbedringen av selve leden foretas oppmerking tilpasset det nye løpet. I noen tilfeller kan ny oppmerking av en seilingsled erstatte utdyping.

Persontransport med hurtiggående båter er av stor betydning mange steder langs kysten. Elektroniske navigasjonshjelpemidler har etter hvert gitt muligheter for mer nøyaktige posisjonsbestemmelser. Den tradisjonelle fyrbelysning og oppmerking vil fortsatt være hovedsystem for de brukere som av ulike årsaker ikke anskaffer ny utrustning/teknologi, og vil også være av betydning som støttesystem for de fartøyer som har utstyr for elektronisk navigasjon. Slike systemer vil i sambruk med elektroniske kart gi mulighet for bedret navigasjonsnøyaktighet, men det må påregnes lang tid før alle aktuelle farleder er dekket av moderne kart.

Ved navigering i høye hastigheter i trange farvann er det fremdeles den oppmerkingen som gjøres i leden ved bruk av fyrlykter, lys og merker, som er av avgjørende betydning for sikkerheten. Sikker navigasjon i høye hastigheter setter imidlertid også nye krav til oppmerkingen i ledene. Det er som en følge av dette bl.a. etablert indirekte belysning i leder eller deler av leder der behovet for sikker avstandsbedømmelse er særlig stor. Det er også satt opp radarreflektorer som skal sikre at hindringer i leden vises på radar også i dårlig vær, hvor sjøen kan gi forstyrrelser på radarbildet.

Man har også sett starten på etablering av ferjeruter til kontinentet med hurtiggående fartøyer. Disse fartøyene trafikkerer foreløpig havner med relativt kort innseiling fra åpent farvann, og har så langt ikke medført behov for særlige farledstiltak.

Utvalget vil understreke at god sikkerhet til sjøs beror på utøvelse av godt sjømannskap og at de servicetjenester som det er vist til ovenfor først og fremst er hjelpemiddel for de sjøfarende. Utvalget viser til at den tekniske utviklingen innen skipsfart og navigasjonshjelpemidler har økt antall navigasjonshjelpemidler og at det er viktig å bruke moderne hjelpemidler sammen med de mer tradisjonelle, radar og visuell kontakt med lykter og kart. Når utviklingen har medført at de moderne hjelpemidler har større betydning for navigeringen må loven ta dette opp i seg, både ved å sikre at disse kan fungere etter sin hensikt og ved å regulere adgangen til å yte navigasjonsveiledning i en videre forstand. Utvalget viser til Sleipnerkommisjonens som i sin rapport anbefaler at infrastrukturen langs kysten bør styrkes og at det er særlig viktig å fullføre arbeidet med å utgi elektroniske sjøkart i løpet av kort tid. Utvalget legger til grunn at navigasjonsveiledning fremdeles bør være en statsoppgave og foreslår dette nedfelt som et overordnet prinsipp i loven. Utvalget vil videre understreke navigasjonsveiledningens betydning for miljø sikkerheten langs kysten og mener at adgangen til å gripe inn mot skipsfarten i form av pålegg bør være videre enn etter dagens regler.

### **9.3.2 Fyr- og merketjenesten**

Fyrtjenestens primære oppgave er å gi skipsfarten og sjøfarende tilfredsstillende navigasjonsdekning med sikte på å oppnå høy sjøtrafikk- og miljø sikkerhet. Fiskeridepartementet har ansvaret for fyr- og merkesystemet i Norge. Systemet består i alt overveiende grad av hjelpemidler for navigasjon drevet av Kystverket, men det finnes også en del hjelpemidler drevet av kommunale havnevesen og private. Hjelpemidlene omfatter faste og flytende merker, fyr, lykter, lanterner, flomlys (indirekte belysning), radarsvarere (racon) og radiofyr.

Fyrstasjoner, fyrlykter og annen merking er etablert og holdes i drift i henhold til nasjonale og internasjonale kriterier. Hensikten er å skape mest mulig sikker sjøverts ferdsel. Dette er ikke kun i de sjøfarendes interesse; det er også i det øvrige samfunnets interesse at det skapes god og sikker framkommelighet i norske farvann. Kostnadene til denne del av infrastrukturen dekkes dels av staten og dels av brukerne. Gjennom det alminnelige kystgebyret betaler skipsfarten 30 pst. av de totale kostnader til denne tjenesten, som for 2000 utgjør ca 60 mill. kr (St. prp. nr. 1 2000/2001).

Utvalget legger til grunn at tradisjonelle navigasjonshjelpemidler som fyr og merker tross den tekniske utviklingen vil ha en sentral funksjon for navigeringens sikkerhet langs kysten og viser til mer intensiv bruk av kystsonen til friluftsmål, større og mer hurtiggående fartøy, andre næringsaktiviteter og til at mange fartøy ikke har installert moderne navigasjonshjelpemidler. Utvalget foreslår at reglene om oppsetting av fyr og merker videreføres.

### **9.3.3 Lostjenesten**

Losplikten og lostjenesten er etablert for å imøtekomme brukerens og samfunnets behov for at sjøtransporten kan utføres på en trygg og forsvarlig og effektiv måte. Tjenesten styrker trafikksikkerheten ved å gi skipsfarten navigasjonsveiledning, og er en viktig samfunnsoppgave som skal bidra til å forhindre, eventuelt begrense uhell eller ulykker til sjøs. I dette ligger både beskyttelse av miljøet og framkommelighet. Et annet formål med lostjenesten er å ivareta Forsvarets behov for vakttjenester. Ved beredskap og i krig har lostjenesten en særlig viktig funksjon.

De rettslige rammer for lostjenesten og dens virksomhet er gitt i lov av 16. juni 1989 nr. 59 om lostjenesten m.v. med tilhørende forskrifter.

Utvalget legger til grunn at det ligger utenfor mandatet å foreta materielle endringer i losloven. Navigasjonspolitikken bør være mest mulig samordnet og utvalget mener derfor at lostjenesten ideelt sett bør reguleres sammen med andre tjenester for navigeringens sikkerhet. En samregulering som nevnt, kan redusere regelmengden og gjøre det lettere for sjøfarende å orientere seg i aktuelt regelverk. Utvalget viser til lospliktsystemet fra 1995 er begrunnet i miljø- og sjø sikkerhetshensyn og at dette sammenfaller med hensynet bak øvrige navigasjonstjenester. Utvalget vil likevel ikke foreslå en inkorporasjon, men overlate denne vurderingen til departementet.

### **9.3.4 Trafikksentraler**

Hovedoppgavene for en trafikksentral er å drive aktiv overvåking og håndheving av seilingsregler, navigasjonsassistanse og informasjonsutveksling.

Overvåkingen foregår som oftest ved hjelp av tradisjonelle hjelpemidler som for eksempel radar, videokamera, radiokommunikasjon osv. Informasjon fra disse hjelpemidlene blir satt sammen til et oversiktsbilde, eller til et utsnittsbilde for et begrenset område, og samles i et døgnbemannet senter. Ved aktiv bruk av informasjon om den totale trafikksituasjonen i et område, vil en kunne påvise eller forutse brudd på seilingsforskriftene innenfor samme område.

Informasjon om skipstrafikken innenfor virkeområdet for trafikksentralen kan distribueres til andre etater eller institusjoner, eksempelvis Sjøforsvaret eller havner. Tilsvarende informasjon kan også utveksles mellom trafikksentraler både i Norge og mellom Norge og utlandet. Slik informasjonsutveksling vil skje i henhold til det til enhver tid gjeldende regelverk.

Navigasjonsassistanse kan eksempelvis være informasjon om og regulering av skipstrafikken innenfor et område, tilvising av farled, meteorologisk informasjon som kan ha innvirkning på seilingsadferden osv.

Utvalget legger til grunn at trafikksentraler vil spille en rolle i forvaltningen av farvannet langs kysten under forhold med høy trafikk tetthet og vanskelige forhold og viser til de tekniske muligheter som åpner seg med AIS og Regjeringens arbeid med å styrke sikkerheten langs kysten for øvrig. Utvalget viser til SOLAS kapittel V regel 8-2 og mener denne regelen bør lovfestes som et utgangspunkt for regler om trafikksentraler. Sentralene kan i dag gi anbefalinger til fartøy om navigeringen og har kun hjemmel til å gripe inn mot skipsfarten ut fra nødrettsbetraktninger og regler om uanmodet forretningsførsel. Utvalget mener at sentralene må ha klarere inngrepshjemler og foreslår at trafikksentralene får hjemmel til å gi pålegg til fartøy ved oppstått nødsituasjon eller når fartøyet truer sikkerheten for andre fartøy eller omgivelsene. Trafikksentralen bør i tillegg kunne forebygge faresituasjoner ved å pålegge et fartøy å velge bestemt farled. Utvalget mener at en slik påleggskompetanse må avgrenses mot skipsførers ansvar for å føre fartøyet slik at det ikke oppstår farlige situasjoner som følge av misforståelser eller uoverensstemmelser mellom trafikksentral og skipsfører. Utvalget mener at påleggskompetansen bør presiseres i loven. Utvalget forutsetter at trafikksentralene bemannes med personell med høy nautisk kompetanse.

### **9.3.5 Elektronisk navigasjon**

#### *9.3.5.1 Innledning*

Fiskeridepartementet er ansvarlig for norsk navigasjonspolitikk, og koordinerer sivile navigasjonsspørsmål. Elektroniske navigasjonshjelpemidler er et område i utvikling og et område som får stadig større betydning for sikkerhet og kommunikasjon innen sjøtrafikken.

Utviklingen innen navigasjonshjelpemidler har gjort at navigasjonsinfrastrukturen nå består av flere forskjellige systemer, med forskjellig tilbud til brukerne.

### 9.3.5.2 Tilgjengelige systemer i norske farvann

Fra 1. januar 1995 ble LORAN-C stasjonene som den amerikanske kystvakten etablerte i norske farvann i begynnelsen av 60-årene, overført til vertslandet, dvs. Norge. Sammen med Danmark, Frankrike, Irland, Nederland og Tyskland har Norge etablert det nordvest-europeiske Loran-C systemet (NELS), som i løpet av 1995 kunne tilby en meget god dekning fra sydspissen av Svalbard og ned til kysten av Frankrike.

Det norske Decca-systemet ble nedlagt i norske farvann i januar 1997. Bakgrunnen for dette var at Loran-C på det tidspunktet hadde vært operativt i norske farvann i to år. Da det nordvest-europeiske Loran-C systemet ble gjort tilgjengelig for brukerne i januar 1995, ble Decca-brukerne varslet om at i en to års overgangsperiode ville det være mulig å bruke både Decca og Loran-C.

Satellittnavigasjonssystemer har vært tilgjengelig for brukere i norske farvann siden det amerikanske systemet Transit ble operativt i 1964. For å tilfredsstille sine behov for et globalt, nøyaktig og pålitelig navigasjonssystem begynte det amerikanske forsvaret i 1973 utviklingen av Global Positioning System (GPS). Dette er åpent for gratis bruk av alle, og brukes i dag i større grad av sivile enn av militære.

I dag er det amerikanske GPS det dominerende, verdensomspennende internasjonale satellittnavigasjonssystemet. Også det russiske Glonass er tilgjengelig for sivile brukere. Disse er begge militære systemer. Ved å etablere regionale tilleggstjenester til GPS, kalt differensiell GPS (DGPS), er det mulig for sivile brukere å oppnå høy nøyaktighet og pålitelighet. Det skjer ved hjelp av målinger i bakkestasjoner, kalt referansestasjoner. På grunnlag av disse målingene beregnes korreksjonsdata og integritetsmeldinger som så sendes ut til brukerne i sann tid.

Norske myndigheter har allerede lagt ned et betydelig arbeid for å utnytte de muligheter nye navigasjonssystemer representerer. Gjennom samarbeid mellom etater som Statens kartverk, Kystdirektoratet og Sjøfartsdirektoratet, søker man et best mulig system for utnyttelse av elektronisk navigasjon. Norsk industri er også aktivt med i dette arbeidet.

Kystverket har hele tiden ligget i forkant av utviklingen av et DGPS system basert på maritime radiofyr. Innledende forsøk ble gjort allerede så tidlig som i 1989. Ved utgangen av 1996 var hele kysten dekket. Kystverket har fått positive reaksjoner på systemet, både når det gjelder brukermuligheter og tilgjengelighet. Det viser seg imidlertid at dette navigasjonssystemet gir muligheter for kontinuerlige forbedringer av eksempelvis posisjonsnøyaktighet, tilgjengelighet osv. Det vil være av avgjørende betydning at en kan imøtekomme framtidens brukerkrav.

Viktige brukerbehov, bl.a. sikker navigasjon i trange kystfarvann, krever posisjonsbestemmelse med nøyaktighet på 3-10 meter. Ved å etablere referansestasjoner hvor korreksjonsdata til GPS-signalene distribueres, er det mulig å oppnå slik nøyaktighet. SATREF (SATellittbasert REFERansesystem) er allerede i prøvedrift. Det er investert tildels betydelige offentlige midler, og systemet har demonstrert at det kan gi korreksjonsdata med tilfredsstillende nøyaktighet, pålitelighet og integritet. En "arbeidsgruppe for anbefaling om framtidig norsk

politikk vedrørende bruk og utbygging av differensiell GPS", anbefaler at SATREF blir anvendt som et felles offentlig system for generering av korreksjonsdata for land, sjø og luft i den grad dette gir kostnadseffektive løsninger for de enkelte distribusjonssystemer og brukergrupper. Gruppen anbefaler at SATREF bør etableres som DGPS-delen av den nasjonale infrastrukturen for navigasjon og bygges ut til en 24-timers tjeneste så raskt som mulig. Utsendelse av DGPS-signaler fra Kystverkets radiofyr er del av denne tjenesten.

Kystverket samarbeider med Statens kartverk i DGPS-spørsmål. Samarbeidet bygger på en avtale mellom etatene, hvor tilknytning av Kystverkets DGPS til Statens kartverks SATREF nettverk inngår som et av hovedelementene. Kystverket benytter i dag referansedata fra SATREF-nettverket som sekundær kilde for DGPS-systemet.

Utvalget mener at navigasjonssystemer som nevnt må omfattes av reglene om navigasjonsveiledning. Etablering av referansestasjoner og radiofyr reiser arealspørsmål som i dag hovedsakelig løses ved avtale med grunneier (grunneiererklæring). Adgangen til å ekspropriere er lite anvendt. Utvalget viser til at plasseringsstedet for slike innretninger kan ha funksjonsmessig betydning og at det derfor er nødvendig å kunne tvinge gjennom en plassering ved ekspropriasjon for å sikre optimal funksjonsdyktighet. Utvalget legger til grunn at ordlyden i oreigningsloven, jf. "Fyrstell", inkluderer enhver innretning for navigasjonsveiledning og foreslår således ingen endringer i oreigningsloven.

#### *9.3.5.3 Framtidige navigasjonshjelpemidler*

Utvalget mener det er en offentlig oppgave å legge forholdene til rette slik at brukerne får adgang til radionavigasjonstjenester som møter deres behov for sikkerhet, yteevne og økonomi. Dette kan skje enten ved utbygging og drift i offentlig regi, ved å utnytte internasjonalt tilgjengelige systemer eller ved å tilrettelegge for privat utbygging og drift av systemer.

### **9.3.6 Sjøkart og virtuell infrastruktur**

Sjøkartverket har ansvaret for produksjon av sjøkart og annen informasjon som er nødvendig for sikker seilas langs norskekysten, i norske havområder og i områdene rundt Svalbard. Det utgir også informasjon om strøm og tidevann.

Sjøkartverkets virksomhet er ikke lovregulert, men et statsoppdrag med grunnlag i årlige budsjettvedtak i Stortinget. Virksomheten styres gjennom Kartverket og Miljøverndepartementet. Sjøkartverkets oppgaver er forankret i internasjonale konvensjoner. Av nyere konvensjoner nevnes revidert SOLAS kapittel V regel 9 (fra juli 2002). Regel 9 lyder(uoffisiell oversettelse):

"1 Kontraherende regjeringer forplikter seg til å sørge for å samle og innsamling av av kartdata og publisering, spredning og oppdatering av all nautisk informasjon som er nødvendig for sikker navigasjon.

2. Kontraherende regjeringer forplikter seg spesielt og så langt som mulig, på den mest hensiktsmessige måte, å medvirke i navigeringen og å sørge for samarbeid i gjennomføringen av følgende nautiske- og karttjenester:

1. Sikre at kartmålinger gjennomføres så langt som mulig og hensiktsmessig for formålet sikker navigasjon;
2. å utarbeide og utstede sjøkart, seilingsregler, fyrlistene, tidevannstabeller og andre nautiske publikasjoner egnet til å tilfredsstille kravene til sikker navigasjon;
3. å kunngjøre varsler til sjøfarende for å bekjentgjøre at sjøkart og nautiske publikasjoner, så langt som mulig, er oppdatert; og
4. å anskaffe informasjonssystemer for å støtte disse tjenester.

Kontraherende regjeringer forplikter seg til å sørge for størst mulig ensartethet i kart og nautiske publikasjoner og å ta hensyn til, når det er mulig, relevante internasjonale beslutninger og anbefalinger. (referer seg til relevante beslutninger og anbefalinger fra IHO).

3. Kontraherende regjeringer forplikter seg til å sørge for å koordinere sine aktiviteter i størst mulig grad for å sikre at kart og nautisk informasjon er tilgjengelig på verdensbasis så rettidig, pålitelig og utvetydig som mulig.”

Sjøkart er nødvendig for trygg og effektiv seilas. Alle fartøy er påbudt å ha ajourførte sjøkart (papirkart) over farvannet de seiler i, jf. SOLAS kapittel V regel 20.

Det klassiske papirkartet har stort sett fylt kravene til sikker navigasjon ut fra vanlige hastigheter og de tradisjonelle navigasjonsmetodene. Kartene kan ikke uten videre brukes sammen med elektroniske navigasjonshjelpemidler. Om lag to tredjedeler av kartene langs norskekysten er basert på gamle oppmålingsarbeider, til dels helt tilbake fra annen halvdel av 1800-tallet. Disse målingene tilfredsstiller på langt nær de krav moderne sjøfart stiller.

De senere årene er det utviklet elektroniske navigasjonssystemer hvor EDB brukes som støtte for navigatøren. Elektroniske sjøkartsystemer, på engelsk kalt Electronic Chart Display and Information System (ECDIS), har et stort potensiale for å øke sikkerheten til sjøs og effektivisere sjøtransporten.

Det norske Veritas har anslått at risikoen for grunnstøtinger og kollisjoner langs norskekysten kan reduseres med inntil 40 pst. ved bruk av elektroniske navigasjonssystemer. Tilsvarende beregninger i USA viser en reduksjon på 70 pst. 90 pst. av skipene i Canadian shipowner association installerte DGPS og ECDIS i 1994. Resultatet var 75 pst. færre uhell i 1998 enn i 1994 i ”Seaway and Great Lakes” regionen. Drivstofforbruket kan reduseres med inntil 10 pst. Norsk maritim industri, men også Statens kartverk og Kystverket, har bidratt mye til utvikling og bruk av elektroniske navigasjonssystemer. Elektroniske sjøkartsystemer kan leveres av flere norske produsenter. Fra 1990 er elektroniske kartsystemer prøvd i ordinær drift av ulike fartøy på norskekysten. Utprøvingen har vært meget vellykket og har vakt internasjonal oppmerksomhet.

For å få full nytte av elektroniske sjøkartsystemer må en ha tilgang til digitale sjøkartdata med tilstrekkelig kvalitet og et nøyaktig posisjonsgiversystem, og forankret i et regelverk tilpasset den nye teknologien. Dette arbeider FNs internasjonale sjøfartsorganisasjon, IMO, og den internasjonale hydrografiske



organisasjon, IHO, med. Etter justeringer i SOLAS kan elektroniske sjøkartsystemer (ECDIS) fra 1. juli 2002 tilfredsstillende SOLAS krav til å ha kart om bord på skip, jf. revidert SOLAS kapittel V regel 27 og 19.2.1.4 En forutsetning for at elektroniske sjøkartsystemer skal tilfredsstillende kravene er at kartene fra den elektroniske kartdatabasen (ENC) er utstedt offisielt av eller på vegne av regjeringen, autorisert av kartverk eller annen relevant etat og er basert på internasjonale krav, jf. revidert SOLAS kapittel V regel 2.2.

Kartene i den elektroniske sjøveien er tilpasset bruk sammen med nøyaktig satellittnavigasjon. Disse kartene er således bedre egnet for moderne seilas enn de eksisterende papirkartene. De elektroniske kartene er mye mer enn gjengivelse av papirkart på skjerm. Kartene tilbyr data i sann tid, er objektorientert og muliggjør ”intelligens i systemet”.

Det er først med tidsmessige målinger det sikkerhets- og effektiviseringspotensialet som ligger i elektroniske sjøkart, kan utnyttes fullt ut. Tidsmessige målinger er også en forutsetning for fullt ut å kunne utnytte kartene til edb-støttet ressurs- og arealplanlegging og analyse i kystsonen, og for at brukerne av de tradisjonelle papirkartene skal få et tidsmessig kartgrunnlag. I statsbudsjettet for 2001 gikk et samlet Storting inn for at norskekysten må være dekket med moderne elektroniske sjøkart i løpet av 2006. Og det ble bevilget 20 millioner kroner ekstra til Kartverket for å nå dette målet.

Utvalget legger til grunn at virtuell infrastruktur for sjøtransport, dvs. elektroniske kartdatabaser, som element i elektroniske sjøkartsystemer vil bli et sentralt navigasjonshjelpemiddel i tiden som kommer. Utvalget viser til Sleipner-kommisjonens rapport hvor det fremgår at det er særlig viktig å fullføre arbeidet med å utgi elektroniske sjøkart i løpet av kort tid og til det arbeidet som utføres i Sjøkartverket med å etablere en konsistent elektronisk kartdatabase for hele kysten basert på et moderne oppmålingsgrunnlag innen 2006. Regler om navigasjonshjelpemidler bør av informasjonshensyn samordnes i en felles lov. Utvalget viser til at det foreslås at retten til å drive navigasjonsveiledning tilkommer departementet eller den departementet autoriserer.

Utvalget foreslår at Sjøkartverket gjennom loven autoriseres til å utstede nautiske kart og publikasjoner. Utvalget legger vekt på at løsningen ivaretar Norges forpliktelser etter SOLAS kapittel V og på Sjøkartverkets anerkjennelse som offisiell kartutgiver. Utvalget forutsetter at virksomheten vil følge de regler som nedfelles i SOLAS og som trer i kraft fra juli 2002. Reglene forutsetter at bl.a. Sjøkartverket og Kystverket koordinerer sine aktiviteter.

### **9.3.7 Utvalgets forslag**

Utvalget viser til at muligheten for sikker og effektiv framføring av sjøtrafikken krever gode navigasjonshjelpemidler. Den tekniske utviklingen innen skipsfart og navigasjonshjelpemidler har økt antall navigasjonshjelpemidler. Det er viktig å bruke moderne hjelpemidler sammen med de mer tradisjonelle, radar og visuell kontakt med lykter og kart. Når utviklingen har medført at de moderne hjelpemidler har større betydning for navigasjonen må loven ta dette opp i seg, både ved å sikre at disse kan

fungere etter sin hensikt og ved å regulere adgangen til å yte navigasjonsveiledning i en videre forstand.

Utvalget legger til grunn at navigasjonsveiledning fremdeles bør være en statsoppgave og foreslår dette nedfelt som et overordnet prinsipp i loven. Utvalget foreslår at reglene om oppsetting av fyr og merker videreføres.

Lospliktsystemet er fra 1995 begrunnet i miljø- og sjøsikkerhetshensyn og som sammenfaller med hensynet bak øvrige navigasjonstjenester. Utvalget har av denne grunn drøftet om losloven bør inkorporeres i farvannsloven. En samregulering kan redusere regelmengden og gjøre det lettere for sjøfarende å orientere seg i aktuelt regelverk. Utvalget ser det som ønskelig at bestemmelsene om navigasjonsveiledning samles i en lov.

Når det gjelder trafikksentraler, legger utvalget til grunn at disse kan spille en stadig viktigere rolle i forvaltningen av farvannet langs kysten særlig under forhold med høy trafikk tetthet og vanskelige forhold for øvrig. Utvalget viser til de tekniske muligheter som åpner seg med automatisk identifikasjonssystem (AIS) og regjeringens arbeid med å styrke sikkerheten langs kysten for øvrig. Utvalget mener bl.a. at sentralene må tildeles klarere inngrepshjemler. Utvalget har identifisert et behov for fjernlosing, men har ikke behandlet dette videre. Dette bør tas opp ved en gjennomgang av losloven.

Utvalget legger til grunn at virtuell infrastruktur for sjøtransport, dvs. elektroniske kartdatabaser som element i elektroniske sjøkartsystemer, vil bli et sentralt navigasjonshjelpemiddel i tiden som kommer. Utvalget viser til Sleipner-kommisjonens rapport hvor det fremgår at det er særlig viktig å fullføre arbeidet med å utgi elektroniske sjøkart i løpet av kort tid og til det arbeidet som utføres i Sjøkartverket med å etablere en konsistent elektronisk kartdatabase for hele kysten basert på et moderne oppmålingsgrunnlag innen 2006. Regler om navigasjonshjelpemidler bør av informasjonshensyn samordnes i farvannsloven. Utvalget foreslår at retten til å utstede nautiske kart og publikasjoner krever offentlig tillatelse og at dette lovfestes i farvannsloven.

## **9.4 Finansiering**

Utvalget viser til innledende kommentarer under kapittel 9 hvor det fremgår at utvalget foreslår at de nødvendige bestemmelser om finansiering av farvannsforvaltningen videreføres.

## 10 Økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag

Utvalget har hatt som mandat å utforme forslag til en rammelov som vil muliggjøre tilpasning av enkelthetene i regelverket i lys av utviklingen bl.a. når det gjelder så vel transportbehov og handelssamkvem som tekniske og sikkerhetsmessige forhold. Det har ikke vært til å unngå at den tiden utvalget har hatt til rådighet, er blitt knapp til en grundig gjennomgåelse av konsekvensene ved gjennomføring av forslagene. Utvalget vil imidlertid gi en generell vurdering også av denne problemstillingen.

Man finner grunn til å understreke at utvalget ikke foreslår organisasjonsmessige endringer eller bestemte tiltak som krever økte bevilgninger. Utkastene til ny lov om farvann og ny havnelov vil først og fremst gi farvannsmyndigheten og havnene klarere lovgrunnlag for virksomheten. De tiltak som i fremtiden vil bli satt i verk, vil selvsagt ha sin pris, men det er ikke noe som følger umiddelbart av ikrafttreden av ny lovgivning.

Utarbeidelse av nye lover vil medføre kostnader i departementet med utarbeidelse av odelstingsproposisjon.

Ny lovgivning vil ellers medføre behov for ny gjennomgang av forskrifter knyttet til både farvann og havner. Det er i dag en rekke forskrifter som omhandler begrensede spørsmål. En systematisk gjennomgang av eksisterende forskrifter med sikte på forenkling og lettere oversikt, synes nødvendig. I hovedtrekk vil mange av dagens regler bli ført videre i utkastene til nye lover. Dette medfører at mange av dagens forskrifter vil kunne opprettholdes i en overgangsperiode.

Utvalget antar at lov og forskriftsarbeidet kan gjennomføres som ledd i departementets ordinære arbeid.

I den utstrekning lovutkastene legger myndighet til departementet, forutsetter man at denne i stor utstrekning vil bli delegert til Kystverket.

### *Administrative og økonomiske konsekvenser av forslag til lov om havnevirksomhet*

Utvalget vil peke på de betydelige gevinster som kan realiseres ved at loven nå åpner opp for en stor grad av restrukturering av havner, og ved at loven åpner opp for å bringe inn privat kapital og private aktører i havnevirksomheten.

Lovforslaget åpner for bruk av aksjeselskapsformen innen den kommunale havnesektoren. Det er i dag uklart om det er adgang til å organisere kommunale havner som aksjeselskap, og det er i hvert fall problematisk å kombinere dette med utstrakt myndighet som legges til havnestyrene. Forslaget medfører at det vil bli lettere å organisere kommunale havner som aksjeselskap. Det må forventes at enkelte havner vil gå over til denne selskapsformen. Etter lovforslaget kreves det konsesjon for overføring av havnen til aksjeselskap selv om kommunen eier alle aksjer. Et sentralt spørsmål vil i denne forbindelse være om overskudd fra aksjeselskapet gjennom vedtektene helt eller delvis skal forbeholdes havneformål. Et annet spørsmål vil være i hvilken utstrekning de forvaltningsoppgaver loven legger til kommunen,

skal kunne overføres til aksjeselskapet. Utvalget legger opp til at departementet må avgjøre disse spørsmål.

Utvalget har ikke foretatt en nærmere analyse av hvilke kostnadseffekter en slik omorganisering vil medføre for brukerne, men legger til grunn at det vil styrke havnetilbudet over tid. Det vises til etablerte oljebaser som har lagt om til trafikkhavnvirksomhet og som kan konkurrere med de kommunale havner. Det er dessuten åpnet for kommunale aksjeselskaper i våre naboland. For kommunen vil organisering i aksjeselskap medføre at dens ansvar blir begrenset til den innskutte kapital.

Ved overgang til aksjeselskap vil vi få et rettssubjekt som skal svare skatt av formue og inntekt. Samtidig vil det drive en virksomhet som medfører plikt til å svare merverdiavgift og får rett til å trekke fra inngående avgift.

Utvalget har foreslått at Kystverket gis adgang til å drive forhåndsplanlegging etter bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 9-4. Utvalget kjenner ikke plankompetansen i Kystverket og har således ikke forutsetninger for å avgjøre hvorvidt slik forhåndsplanlegging vil kreve kompetanseoppbygging. Utvalget antar at Kystverket vil vurdere konkret hvorvidt slik kompetanse skal skaffes eksternt. Adgangen foreslås imidlertid begrenset til nasjonalhavner og vil først og fremst være aktuell i forbindelse med vesentlige endringer i nasjonalhavner, for eksempel i forbindelse med relokalisering.

Det foreslås at grensene for gjeldende havnedistrikter skal vurderes på nytt og innen tre år fra lovens ikrafttredelse. Arbeidet med etablering, endring og opphevelse av havnedistrikter er ledd i Kystverkets løpende arbeid. Etter det utvalget kjenner til krever, oppgavene totalt ca ett årsverk. Forslaget fra utvalget vil medføre at dette arbeidet må gis prioritet. Antall havnedistrikter er imidlertid begrenset til ca 100. Mange havnedistrikter er dessuten fastsatt i senere år. Det vil derfor i de fleste tilfeller ikke være behov for noen omfattende vurdering av havnedistriktene utstrekning. Det er derfor grunn til å anta at dette forslag bare vil få begrensede administrative og økonomiske konsekvenser for Kystverket. Utvalget tror imidlertid at Kystverket etter overgangsperioden vil få klarere ansvarsgrenser mot kommunene, noe som i seg selv vil effektivisere virksomheten både for Kystverket og havnemyndighetene.

Utvalget foreslår at det opprettes et sentralt trafikkhavneregister som ledd i konsesjonsbehandling etter loven. Den nærmere utformingen av registeret vil kreve nærmere vurderinger som overlates til departementet. Utvalget antar imidlertid at det for Kystverket vil være små konsekvenser forbundet med å innhente data og inneha registeret. Når det gjelder selve konsesjonsbehandlingen, vil denne i mange tilfeller komme i tillegg til arbeidet Kystverket utfører som ansvarlig myndighet etter bestemmelsene om miljøkonsekvensutredning i plan- og bygningsloven. Forslaget vil således medføre administrative konsekvenser for Kystverket. Gjennom forskrift kan det imidlertid fastsettes unntak fra konsesjonsplikten.

Når det gjelder finansiering av kommunal havnevirksomhet, er det foreslått enkelte endringer, men som vil ha ubetydelige konsekvenser. Trafikkavgiften foreslås fjernet. Denne var foreslått fjernet allerede i 1985 og er midlertidig videreført. De få som

berøres av at avgiften fjernes har således hatt svært lang tid på å forberede seg. Adgangen til å oppkreve spesielle avgifter etter eldre lovgivning foreslås fjernet. Forslaget har konsekvenser for fire havner. Departementet har foreslått at avgiften fjernes fra 2003.

Utvalget har ikke videreført en bestemmelse om etablering av gebyrområde, men legger til grunn at gebyrene skal være kostnadsorienterte. Endringen har således ingen reell betydning.

*Administrative og økonomiske konsekvenser av forslag til lov om farvann*

Utvalget vil understreke at det foreliggende utkast til lov gir anledning til en betydelig bedre forvaltning av farvannene som ressurs, og dermed en bedre samordning av nærings- og bruksinteresser.

Utvalget har foreslått dels nye bestemmelser om inngrep mot skipsfarten som kan medføre økonomiske konsekvenser for Kystverket. Målsettingen er at inngrep skal kunne skje for å forebygge skader på miljøet og av hensyn til skipsfarten. I den utstrekning man unngår alvorlige ulykker og oljeforurensning vil det kunne medføre betydelige besparelser for samfunnet. Utvalget legger til grunn at det foretas en nærmere avklaring av ansvarsfordelingen mellom Statens forurensningstilsyn, Sjøfartsdirektoratet og Kystverket. En slik koordinering vil etter utvalgets oppfatning medføre en bedre bruk av ressursene og en mer effektiv beredskap.

Utvalget har foreslått mer omfattende bestemmelser om forhåndskontroll med tiltak i farvann. Hovedsakelig skyldes dette at det er foreslått bestemmelser av betydning for saksbehandlingen. Utvalget viser til at det foreslås at enkelte tiltak som får fyllestgjørende behandling etter annen lovgivning unntas og kan unntas fra konsesjonsbehandling. For øvrig vises til den foreslåtte kobling med planer etter plan- og bygningsloven. I sum mener utvalget at saksbehandlingen derved blir mer effektiv og således vil medføre administrative og økonomiske besparinger for Kystverket, andre myndigheter og private.

Det er foreslått at det fastsettes anbefalte farleder langs kysten. Utvalget legger til grunn at avmerking i sjøkart kan skje som ledd i det ordinære arbeid i Kystverket og Sjøkartverket.

Utvalget har i sitt forslag til lov åpnet opp for at Norsk Økonomisk Sone (NØS) kan reguleres i loven. Dette er begrunnet ut fra ønske om å redusere faren for trafikkuhell, konflikt med petroleumsnæringen og forurensningskatastrofer. Virkemiddelet vil være å regulere trafikken med internasjonale anerkjente farleder eller trafikkorridorer. Fravik av disse vil gi anledning til inngripen fra norske myndigheter. En slik forbedret sikkerhet i NØS kan gi betydelig gevinst.

# 11 Motiver til de enkelte bestemmelser i lovutkastet

## 11.1 Motiver til de enkelte bestemmelser – lov om farvann

### Kapittel I

#### *Til §1 Formål*

Paragrafen omhandler prinsippene for utøvelse av farvannsforvaltning og gir uttrykk for de sentrale målsettingene for farvannsmyndighetens virksomhet. Bestemmelsen omhandler forvaltning av farvannet som grunnlag for aktiviteter (farvannsforvaltning), ikke aktivitetene som sådanne.

Annet ledd fastslår de sentrale prinsipper og målsettinger for farvannsforvaltningen.

Et hovedprinsipp i utøvelse av farvannsforvaltning er å ha ”et helhetlig perspektiv”. Farvannsforvaltningen skal således ivareta ulike brukergruppers interesser i farvannet.

Formuleringen ”slik at det kommer hele det norske samfunn til gode” omfatter bredere samfunnsinteresser og understreker farvannets betydning for verdiskaping, velferd og bosetting. Den interesseavveining som farvannsforvaltningen består i, skal legge til rette for en allsidig og bærekraftig bruk av farvannet. Bestemmelsen representerer i så måte en utvidelse i forhold til havne- og farvannsloven, som var begrenset til å ”trygge ferdsele”, jf. havne- og farvannsloven § 1.

Hovedmålsettingen er å ”legge til rette for sikker sjøverts ferdsel”. Et sjødyktig fartøy skal kunne gjennomføre en trygg seilas fra et sted til et annet, eventuelt i gjennomfart, i en farbar led uten spesielle faremomenter ut over det som skyldes vær, vind og strøm. Hvilken led som er egnet, er avhengig av fartøyets størrelse og egenskaper, dvs. lengde, dypgående og egenskaper mht. manøvrering. Staten skal stille til disposisjon hjelpemidler som los, sjøkart, merker m.v. Det som er sagt her, endrer ikke skipsførers ansvar for å føre fartøyet, mannskap og last sikkert til målet for reisen. Statens ansvar er videre å foreta en hensiktsmessig overvåking av skipstrafikken og håndheve de regler som er fastsatt i medhold av loven, og som skal legge til rette for sikker sjøverts ferdsel.

En viktig målsetting er at forvaltningen skal styrke ”næringsvirksomhet”. Når det gjelder ”næringsvirksomhet” vil foruten sjøtransport, blant annet fiskeriene og annen virksomhet i farvannet, stå sentralt. Fiskeriene, herunder akvakultur, er blant de næringer som spiller en sentral rolle for den totale verdiskaping og for bosetting og sysselsetting langs kysten. Effektiv sjøtransport er videre av vesentlig betydning for verdiskapingen i næringslivet ellers. Farvannsforvaltningen skal derfor ”fremme en effektiv og ressursvennlig transport som styrker næringsvirksomhet”. En viktig målsetting i farvannsforvaltningen er således å holde farledene farbare.

Utøvelse av farvannsforvaltning må baseres på prinsipper for en bærekraftig utvikling. Farvannsforvaltningen skal derfor ivareta det ”marine miljø”.

### *Til §2 Folkerettslig begrensning*

I samsvar med det dualistiske prinsipp, er det tradisjonelle utgangspunktet at folkeretten står tilbake for norske regler i tilfelle motstrid. Dette utgangspunkt er vesentlig modifisert. § 2 innebærer en henvisning til folkerettens regler på området. Traktatrett såvel som internasjonal sedvanerett går i tilfelle motstrid foran lovens øvrige bestemmelser.

### *Til §3 Lovens virkeområde*

Bestemmelsen i første ledd er en videreføring av gjeldende rett. Norsk indre farvann er betegnelsen på området innenfor grunnlinjen. Sjøterritoriets bredde er ca 4 nautiske mil, jf. Cancelli-promemoria av 25. februar 1812.

Når det gjelder spørsmålet om hvilke vassdrag som er farbare med fartøy fra sjøen, vil dette bero på en tolkning av kriteriet farbar ut fra de faktiske forutsetninger som vannstand i vassdraget og egenskaper ved fartøyet m.v. i det enkelte tilfellet. Det er ikke nødvendig med en særskilt fullmakt for departementet for å avgjøre dette.

Grensen mellom det indre farvann og land er ikke nødvendig å trekke. Se tredje ledd.

Loven gjelder for vassdrag som er farbare med fartøy fra sjøen, se første ledd. Andre vassdrag og innsjøer går inn under lovens virkeområde etter departementets bestemmelse, jf. annet ledd. Det må i disse tilfeller skje en avveining av behovet for reguleringer, herunder om forholdet bør reguleres etter annen lovgivning for eksempel vassdragslovgivningen og motorferdselsloven.

Loven gjelder også innen havnedistrikt, men bare hvor samme forhold ikke er regulert av havnelovens bestemmelser.

Loven gjelder etter tredje ledd på norsk landterritorium for tiltak som kan påvirke ferdsele. Et tiltak kan påvirke ferdsele negativt, dvs. forstyrre eller hindre. Eksempel på tiltak fra land som påvirker ferdsele, er lysgivning. Annen lysgivning, enn den for ferdsele, kan virke forstyrrende og føre til feilnavigering. Andre eksempler er tiltak som krysser farleden; broer, kabelspenn o.s.v. og tiltak som stikker ut i farleden, for eksempel brygger og lignende. Et tiltak som påvirker ferdsele positivt, for eksempel skilting, merking eller annen navigasjonsveiledning, faller også inn under lovens virkeområde.

Loven gjelder for Svalbard, Jan Mayen og Norsk økonomisk sone og andre områder underlagt norsk jurisdiksjon i den utstrekning Kongen bestemmer. Kongen kan gi forskrifter som gjennomfører loven helt eller delvis for disse områdene. En utvidelse av virkeområde for loven kan være aktuelt for å redusere faren for trafikkuhell, kollisjon med innretninger for petroleumsvirksomhet og forurensningskatastrofer. Det vil for eksempel kunne være aktuelt å regulere trafikken med internasjonalt anerkjente farleder eller trafikkorridorer hvor fravik fra disse vil gi anledning til inngripen fra norsk myndighet.

Bestemmelsen i femte ledd er en videreføring av gjeldende rett, se gjeldende lovs § 2 fjerde ledd. Det vises til kommentarer i Ot. prp. nr. 3 (1983-84) side 73 vedrørende Forsvaret.

#### *Til § 4 Farvannsmyndigheten*

Paragrafens første ledd slår fast at det er departementet som er farvannsmyndighet, dvs. det organ som utøver kompetanse etter loven. Det forutsettes imidlertid at kompetanse delegeres i stor utstrekning til underliggende etater.

Etter annet ledd er kommunen farvannsmyndighet såfremt det er opprettet havnedistrikt. Det vises til havnelovens § 9 om opprettelse av havnedistrikt. Se for øvrig merknad til § 3 første ledd.

#### *Til §5 Definisjoner*

Bestemmelsen svarer til havne- og farvannsloven § 3 og lov om lostjenesten § 3, men er utvidet i forhold til disse bestemmelsene, blant annet er begrepene farvannstiltak og farvannsanlegg definert. Paragrafen inneholder definisjoner av viktige begreper i lovutkastet. Begrepene vil også benyttes i forskrifter i medhold av loven.

Bokstav a definerer farvannstiltak, som er et sentralt begrep i lovutkastet. Begrepet er omfattende og avgrenses gjennom tre typer kriterier: «tiltak», stedet for tiltaket («i farvannet») og virkningene av tiltaket.

Begrepet dekker ikke naturbegivenheter. Tiltak som utføres utenfor farvannet dekkes heller ikke av definisjonen. Farvannsanlegg er nevnt særskilt, fordi steds- og virkningskriteriene i bokstav a ikke gjelder for dem. I stedet blir farvannsanlegg definert særskilt i bokstav b.

Hva som regnes som farvann, følger av reglene i § 3 . Tiltak som utføres andre steder men har virkninger for farvannet, kan imidlertid bringes inn under konsesjonsreglene med hjemmel i § 7 annet ledd. I så fall vil også lovens øvrige regler om farvannstiltak som utgangspunkt gjelde for tiltaket. Det følger av § 7 annet ledd at lovens bestemmelse om forhåndsavgjørelse av konsesjonsplikten etter § 9, ikke gjelder for tiltak som faller inn under § 6 annet ledd.

Definisjonen av farvannstiltak er knyttet til visse endringer i farvannets egenskap av å være ferdelsåre. Denne delen av definisjonen svarer til kriteriene i havne- og farvannsloven § 6 tredje ledd.

Endelig er definisjonen av farvannstiltak knyttet til virkningen for Forsvarets eller Kystverkets anlegg. Denne delen av definisjonen svarer til kriteriene i havne- og farvannsloven § 8 annet ledd. Det vises til Ot. prp. nr. 3 (1983-84). Når det skjer utbygging av andre i havner bygget av staten, viser erfaringen at det kan oppstå trafikale konflikter mellom brukerne av de forskjellige anlegg. En reguleringsplan vil ikke kunne ivareta dette forhold. Konfliktsituasjoner vil, med den foreslåtte videreføringen av bestemmelsen, kunne forhindres og bestemmelsen vil sikre at statens intensjoner med sin utbygging blir ivaretatt. Den forvaltningsmessige oppfølging som varsling av militær myndighet som visse tilfeller vil medføre, må på vanlig måte skje gjennom Forsvarsdepartementet. Bestemmelsen har betydning for den kommunale planlegging, men også for utbygging som ikke krever slik planlegging.



Virkningskriteriet gjør at enkelte aktiviteter i farvann - særlig vanlig ferdsel og fritidsaktiviteter - vil falle utenfor begrepet farvannstiltak. For slike aktiviteter gjelder lovutkastets generelle regler, jf §§ 6 og 17.

Det er uten betydning i forhold til definisjonen om tiltaket anses som gunstig eller om det regnes for skadelig.

Et tiltak vil bli regnet som farvannstiltak uansett om virkningene i bokstav a faktisk inntreffer. Det er tilstrekkelig at tiltaket «kan føre til» slike virkninger eller «kan være» av angitt betydning. Dette må bedømmes objektivt, uten hensyn til om virkningene er tilsiktet eller ønsket. Hvor det er usikkert om et tiltak vil ha slike virkninger, må det overlates til praksis å ta stilling til hvor stor sannsynligheten for virkninger skal være. Dersom det kan konstateres at relevante virkninger er inntrådt, må det i alle tilfelle regnes som et farvannstiltak.

»Nautisk kart» og »nautisk publikasjon» er definert i bokstav c. Definisjonen svarer til SOLAS´ definisjon, jf. kapittel V regel 2.2.

Definisjonen av begrepet »fartøy» i bokstav d, svarer til definisjonen i havne- og farvannsloven § 3 og lov om lostjenesten § 3, med en tilføyelse: »løfteinnretninger». Definisjonen er tatt med da det i relasjon til enkelte paragrafer kan oppstå tvil om hva som menes med fartøy. Definisjonen gjelder hele loven. Fartøysbegrepet vil omfatte ubåt, fly, luftputefartøy, bore- og entreprenørfartøy m.v. Bestemmelsen omfatter ikke installasjoner som står permanent på bunnen.

Etter annet ledd kan departementet i tvilstilfelle avgjøre tolkningstvill. Departementet kan for det første avgjøre tolkningstvillen i et konkret tilfelle. Avgjørelsen vil her være et enkeltvedtak som omfattes av bestemmelsene i forvaltningslovens kapittel IV - VI. Alternativt kan avgjørelsen gjøres gjeldende generelt. Avgjørelsen vil her være forskrift som omfattes av bestemmelsene i forvaltningslovens kapittel VII.

## **Kapittel II Tiltak**

### *Til §6 Aktsomhetsplikt og forvalteransvar*

Paragrafen bygger på vannressursloven § 5. Paragrafen inneholder generelle regler om forvalteransvar og aktsomhetsplikt.

Første ledd fastslår en generell aktsomhetsplikt som innebærer et forvalteransvar med henblikk på farvannet. Med begrepet forvalteransvar siktes det til det ansvar den enkelte har for å «ta vare på», «forvalte» en felles ressurs. Bestemmelsen har både en pedagogisk og en reell betydning. Størst praktisk betydning vil den få for atferd og tiltak som ikke er konsesjonspliktige etter lovutkastet. Det gjelder særlig når skadevirkningene er for uvesentlige til å fortjene konsesjonsbehandling etter § 6 eller bare berører private interesser.

Bestemmelsen vil ha betydning i forholdet mellom flere grunneiere ved farvannet, selv om granneloven her antas å spille en større rolle. Den vil også ha betydning for allmennheten innbyrdes, og i forholdet mellom allmennheten og grunneiere. Den som ferdes i farvannet med båt - enten det er grunneieren eller andre - må således ta

hensyn til for eksempel badende. Den som bruker farvannet til fritidssysler, må på samme måte ta hensyn til annen bruk av farvannet.

Når det skal avgjøres om en opptreden kommer i strid med første ledd, må det legges vekt på om skaden og ulempen er unødig, i den forstand at vedkommende kunne oppnå sitt formål på annen og mer hensynsfull måte. I den sammenheng må vedkommende være innstilt på en viss grad av uleilighet for seg selv. Det bør også legges vekt på hvor berettiget nytteformålet er, som ligger bak. Hva slags og hvor stor og varig skade og ulempe som voldes, må ha vekt. Siden det er tale om tiltak uten så store skadevirkninger at de blir konsesjonspliktige, vil det forholdsvis sjelden være aktuelt å anse bestemmelsen som en absolutt hindring for et tiltak. Det kan imidlertid ikke utelukkes helt, særlig i naboforhold.

Bestemmelsen i første ledd kan bare anvendes overfor en aktiv handling. I og med at bestemmelsen henvender seg til enhver, kan den ikke innebære noen handlingsplikt.

Overtredelse av første ledd kan utløse krav på retting, eventuelt også erstatning. Det er i tilfelle tale om erstatningsplikt utfra de alminnelige regler om ansvar på subjektivt grunnlag, eventuelt objektivt ansvar.

Når virkningene kan tas i betraktning under konsesjonsbehandlingen, kan tiltaket ikke stanses på noe annet rettslig grunnlag enn den konsesjonsmessige vurdering. Dette betyr ikke at § 6 automatisk kobles ut dersom det skjer en konsesjonsbehandling. Der konsesjonen ikke setter detaljerte krav til hvorledes et tiltak skal gjennomføres, må konsesjonen tolkes i samsvar med § 6.

Annet ledd første punktum innebærer et krav om å minimalisere skader og ulemper ved farvannstiltak. Det gjelder uansett om skadevirkningene angår allmenne eller private interesser, og uansett om de vil gjøre seg gjeldende i farvann eller på land. Kravet retter seg både til planlegging, anlegg og drift av mer varige tiltak. Der et nytt tiltak er uforenlig med eksisterende virksomhet, kan kravene etter bestemmelsen bli å anse som så strenge at det i realiteten innebærer at tiltaket ikke kan gjennomføres uten å bli ulovlig. Der et nytt tiltak kan gjennomføres side om side med eksisterende virksomhet, vil det derimot bare bli et krav om å harmonisere gjennomføringen for å minimalisere skader og ulemper.

Plikten til å minimalisere skader og ulemper må begrenses til det som lar seg gjennomføre uten uforholdsmessig utgift eller ulempe for tiltakshaveren. Når man vurderer hva som vil være uforholdsmessig, må man ikke bare se isolert på størrelsen av tiltakshaverens utgifter og ulemper ved avbøtende tiltak, men vurdere det i relasjon til forhold som:

Art og omfang av den skade eller ulempe allmenne eller private interesser for øvrig kan bli utsatt for, og det økonomiske tap som eventuelt vil oppstå;  
de samlede utgifter til tiltakshaverens tiltak;  
hvilken reduksjon i skade og ulempe som oppnås ved de aktuelle avbøtende tiltak og hvilken sikkerhet det er for at dette oppnås;  
i noen grad også lønnsomheten av farvannstiltaket.

Annet ledd annet punktum hjemler adgang for farvannsmyndigheten til å utarbeide forskrifter om planleggingen, gjennomføringen og driften av bestemte typer farvannstiltak. I slike forskrifter kan det f.eks. stilles krav om at etablering av midlertidig havneanlegg og opplag av fartøy skal utføres slik at farbarheten i farvannet ikke blir vesentlig endret.

Tredje ledd knesetter en alminnelig sikkerhetsstandard med tanke på å unngå skadevirkninger for mennesker, miljø og eiendom. Sikkerhetsstandarder vil ha størst betydning for farvannsanlegg, men gjelder generelt for farvannstiltak. Standarden er strengere enn det som følger av første og annet punktum, særlig når det gjelder å sikre mot fare for mennesker. Den er likevel ikke absolutt, jf uttrykket «med rimelighet». Det nærmere innhold av sikkerhetsstandarder må overlates til praksis. Det vises for øvrig til havnelovens bestemmelser om sikkerhet og miljø.

Overtredelse av annet og tredje ledd kan medføre krav om erstatning og retting. Det kan også gi grunnlag for å omgjøre en konsesjon, jf § 15, og etter omstendighetene få betydning ved tildeling av ny konsesjon. Overtredelse av tredje ledd kan også medføre straff, jf § 36.

#### *Til §7 Konsesjonspliktige tiltak*

Paragrafen bygger på vannressursloven § 8. Paragrafen inneholder hovedregelen om konsesjonsplikt for farvannstiltak. Den avløser havne- og farvannsloven § 6 tredje ledd og § 18 annet ledd.

Hovedregelen i § 7 om når et farvannstiltak er konsesjonspliktig, blir supplert av andre bestemmelser i lovutkastet som i avgrensede sammenhenger angir konsesjonspliktens omfang mer presist, jf. for eksempel § 28. Konsesjonsplikten kan også avgrenses etter mer presise kriterier i forskrift etter § 8. Noen bestemmelser kan angi at det foreligger konsesjonsplikt, andre at konsesjonsplikt ikke foreligger, og andre igjen kan la en ordning med meldeplikt, kombinert med en adgang for farvannsmyndigheten til å kreve konsesjonsbehandling. Disse bestemmelsene trer i stedet for hovedregelen i § 7. Foruten tiltak etter forskrifter etter § 9 vises det til §§ 17 og 28, som angir særskilte grenser for konsesjonsplikt. Lovens § 8 gir regler om når konsesjonsplikt etter andre lover erstatter konsesjonsbehandling etter § 7.

Nærmere regler om konsesjonsordningen finnes i §§ 10–15, jf. også § 35. Her er det visse regler som angår konsesjonspliktens omfang og videre regler om saksbehandlingen (som kommer i tillegg til de alminnelige regler i forvaltningsloven 10. februar 1967, om kriterier og innhold av en konsesjon og om konsesjonens virkninger, herunder adgangen til omgjøring).

Hovedregelen om konsesjonsplikt er fastsatt i første ledd. Konsesjonsplikten er knyttet til et virkningskriterium - hvorvidt tiltaket kan være til «nevneverdig skade eller ulempe for allmenne interesser». Det er ikke bare virkninger i farvannet som kan utløse konsesjonsplikten, men også virkninger på land. Dersom tiltaket ikke har virkninger i farvannet, men bare på land, faller imidlertid tiltaket utenfor konsesjonsplikten. Dette er for å holde tiltak iverksatt på land og langt fra sjøen - uten virkninger i sjøen - utenfor. Tiltak med virkninger på land kan ofte også ha virkninger i farvannet. Konsesjonsplikten vil da bli utløst hvis kriteriene i § 7 for øvrig er

oppfylt. I vurderingen om tiltaket har nevneverdige skader eller ulemper for allmenne interesser, skal det legges vesentlig vekt på virkninger for sjøtransport. Begrepet «allmenne interesser» må for øvrig tolkes vidt og omfatter bl.a. miljømessige ulemper som følger av tiltaket. Selv der det i utgangspunktet bare er rene «private interesser» som berøres, kan disse til sammen ha så stor betydning at de må sies å utgjøre en allmenn interesse. Det utløses ikke konsesjonsplikt for tiltak som bare berører private interesser. Hensynet til private interesser skal likevel vurderes under en konsesjonsbehandling, jf § 12. Dersom private interesser berøres av et tiltak som ikke utløser konsesjonsplikt, kan tiltaket angripes etter § 6 eller etter granneloven.

I vurderingen av om allmenne interesser er berørt, kan det også tas hensyn til annen potensiell utnyttning av farvannet, for eksempel en mer effektiv ressursutnyttelse enn det planlagte tiltaket representerer.

Ikke all påvirkning av allmenne interesser vil utløse konsesjonsplikt, jf. kravet om «nevneverdig skade eller ulempe». Det kan også være spørsmål om hvor sannsynlige skadevirkningene må være, jf uttrykket «kan være». Jo mer hypotetiske og fjerne skadevirkningene er, desto lettere vil et tiltak falle utenfor konsesjonsplikten. Avgrensningen av konsesjonsplikten må skje ut fra en samlet vurdering av skadevirkningenes størrelse og sannsynlighet for at de inntre, og i grensetilfellene må farvannsmyndighetene i en viss grad også kunne foreta en prioritering av saker i lys av de tilgjengelige administrative ressurser.

I forhold til spørsmålet om konsesjonsplikt, er det avgjørende om det kan inntre skadevirkninger for noen interesse, ikke om det ut fra en samlet vurdering av fordeler og ulemper kan sies å inntre skadevirkninger. Det siste er et vurderingstema for avgjørelsen om å gi eller avslå konsesjon.

Et tiltak som utelukkende medfører fordeler og ingen skader eller ulemper for andre interesser, trenger ikke konsesjon. Farvannsmyndigheten kan imidlertid ikke bygge bare på tiltakshaverens utsagn om dette, men må supplere med sin egen kunnskap og erfaring om hvorvidt slike tiltak kan ha skadevirkninger.

Konsesjonsplikten etter første ledd gjelder bare for farvannstiltak, jf. definisjonen i § 5 bokstav a med merknader. Eierskifte utløser ikke konsesjonsplikt etter loven. Et slikt krav kan imidlertid følge av annen lovgivning, jf. for eksempel havneloven § 5.

Ved suksessive farvannstiltak er utgangspunktet at hvert tiltak skal vurderes for seg i forhold til spørsmålet om konsesjonsplikt. De tidligere tiltak kan imidlertid medføre at det nye tiltaket utløser nevneverdig skade eller ulempe. Da må dette tiltaket ha konsesjon, selv om det isolert sett bare har en beskjeden påvirkning på farvannet.

Når et farvannstiltak består i en virksomhet som ikke drives kontinuerlig, kan det etter et avbrekk bli spørsmål om det iverksettes et nytt farvannstiltak, som man må ha ny konsesjon for. Spørsmålet vil lettest oppstå ved masseuttak. Er det tidligere gitt konsesjon, vil omfang og varighet av denne konsesjonen bli avgjørende for om det kreves ny søknad. Er det ikke gitt konsesjon fordi tiltaket ikke ble ansett konsesjonspliktig, kan imidlertid den fortsatte virksomhet gjøre at farvannet eller

andre brukerinteresser blir utsatt for en slik samlet belastning at det inntrer konsesjonsplikt, jf ovenfor om suksessive farvannstiltak.

Konsesjonsplikten etter § 7 tar sikte på nye tiltak.

Endringer i igangværende tiltak og bestående anlegg faller inn under § 7 på vanlig måte. Også endringer må vurderes i forhold til virkningskriteriet. Det er ikke nok til å utløse konsesjonsplikt at formålet med et farvannstiltak blir endret, dersom dette ikke gir seg nevneverdige utslag i virkningene.

Konsesjon må foreligge før det startes opp noen anleggsarbeider i farvannet, uansett om de i seg selv eller først etter fullføring vil ha slike skadevirkninger som første ledd angir, jf «iverksette». Forberedende arbeider utenfor farvannet utløser derimot ikke konsesjonsplikt. Forhåndsundersøkelser i farvannet kan i seg selv være konsesjonspliktige etter hovedregelen i § 7 første ledd. Loven oppstiller derimot ikke noe krav om forhåndsmelding under planleggingen av farvannstiltak, i motsetning til det som nå gjelder for tiltak som faller inn under reglene om konsekvensutredninger, jf pbl § 33-2 med forskrifter 21. mai 1999 nr. 502.

Konsesjon forutsetter vanligvis en forutgående søknad fra tiltakshaveren. Men ordlyden i første ledd utelukker ikke at det unntaksvis kan gis konsesjon uten at det foreligger noen søknad fra tiltakshaveren (sml. ordningen etter forurl § 11 første ledd annet punktum). Dette kan tenkes hvor Kystverket oppdager et farvannstiltak som er iverksatt uten konsesjonsbehandling, men hvor det er på det rene at konsesjon ville ha blitt gitt, og hvor det er behov for å fastsette standardvilkår på en kurant måte.

Annet ledd gir farvannsmyndigheten adgang til å innkalle til konsesjonsbehandling tiltak utenfor farvannet. Hva som regnes som farvann, følger av § 3. Forutsetningen for en slik innkalling er at tiltaket kan ha påtakelige virkninger for et farvann. Dette er et vesentlig strengere kriterium enn det som er oppstilt i første ledd. Innkalling kan skje generelt ved forskrift for visse typer tiltak i visse områder, eller i det enkelte tilfelle. I siste fall blir innkallingen et enkeltvedtak, men vedtakets karakter tilsier at saksforberedelsen etter forvaltningsloven kan gjøres enkel, siden det er den konsesjonsmessige vurdering som innebærer den reelle avgjørelse i saken. Enkeltvedtak om innkalling til konsesjonsbehandling kan påklages etter fvl § 28, mens en unnlattelse av å foreta innkalling etter annet ledd ikke blir regnet som noe vedtak som kan påklages. Hvis et tiltak må konsesjonsbehandles i henhold til første punktum, bestemmer annet punktum at også de øvrige reglene for farvannstiltak vil gjelde, unntatt regelen i § 9 om adgang til å begjære forhåndsvurdering av om et tiltak er konsesjonspliktig.

I og med at man med hjemmel i bestemmelsen kan innkalle slike typer tiltak til konsesjonsbehandling, må det ved forskrift etter bestemmelsen også være adgang til å bestemme at visse typer tiltak, som kan tenkes å ha slike påtakelige virkninger, kan bli underlagt en meldeplikt til farvannsmyndigheten. Farvannsmyndigheten må på denne bakgrunn kunne foreta en vurdering av om tiltaket må konsesjonsbehandles.

Tredje ledd fritar for konsesjonsplikt når det gjelder tiltak som må iverksettes straks for å hindre vesentlig skade, for eksempel tiltak for å hindre akutt forurensning. I

stedet må det gis melding så snart som mulig til farvannsmyndigheten, som etter annet punktum om nødvendig kan gi pålegg om hvordan tiltaket skal utføres og om supplerende tiltak, herunder om retting. Et slikt pålegg er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Med retting siktes til endringer, korreksjoner og suppleringer generelt.

Blir et tiltak iverksatt uten nødvendig konsesjon, innebærer det en straffbar overtredelse av loven, jf § 36. I grensetilfelle hvor det er små skadevirkninger og lite å bebreide tiltakshaveren, bør det imidlertid overveies å frifinne p.g.a. rettsvillfarelse eller utsette fastsettingen av straff (domsutsettelse), jf strl § 52 nr 1 og 4. Med hjemmel i § 37 kan farvannsmyndigheten kreve tiltaket stanset og tilstanden i farvannet gjenopprettet. Hvis farvannsmyndighetens pålegg om dette ikke blir etterkommet, kan den utferdige forelegg etter § 38 eller foreta direkte iverksetting etter § 39, jf. § 38 annet ledd. Manglende etterlevelse av pålegget er i tillegg et selvstendig straffbart forhold, jf § 36.

#### *Til §8 Samordning av tillatelser*

Paragrafen bygger på vannressursloven § 20. Havne- og farvannsloven har tilsvarende bestemmelse i § 5 siste ledd. Paragrafen tar sikte på å fremme samordning av regelverk og administrativ behandling av saker om farvannstiltak. Paragrafen åpner derfor for at enkelte sakstyper kan overlates til behandling av andre myndigheter, som saksforholdet hører inn under. Dette kan fastsettes ved forskrift eller i det enkelte tilfelle. Sistnevnte vil ikke være et enkeltvedtak, i og med at det her bare er lovvalget det tas stilling til.

Etter første ledd bokstav a kan farvannsmyndigheten bestemme at et tiltak som må ha tillatelse etter lov om havnevirksomhet §§ 5 og 13, ikke trenger konsesjonsbehandling etter loven her.

Etter første ledd bokstav b kan farvannsmyndigheten bestemme at et tiltak som må ha tillatelse etter lov om oppdrett av fisk og skalldyr m.v. § 3, ikke trenger konsesjonsbehandling etter loven her. Målet er å oppnå en forenkling og effektivisering i saksbehandlingen i statsforvaltningen. Delegeringen skal begrenses til enkeltvedtak i saker som etter farvannsloven anses som kurante, jf. Ot. prp.nr. 17 (1989-90). Hvis det er behov for å behandle saken både etter loven her og etter fiskeoppdrettsloven, bør det tilstrebes en samordning av saksbehandlingen, f eks med å foreta høring under ett i forhold til de to lovene.

Tilsvarende hjemler foreslås i første ledd bokstav c og d for tiltak som må ha tillatelse etter lov om havbeite § 3, eller være tillatt i reguleringsplan eller bebyggelsesplan etter plan- og bygningsloven.

En bestemmelse etter første ledd vil medføre at denne lovs konsesjonsregler ikke får anvendelse på tiltaket.

Etter annet ledd kan Kongen gi forskrift om at konsesjonsbehandling etter loven her kan erstatte krav om tillatelse (konsesjon, dispensasjon, tillatelse) etter andre lover. En slik forskrift kan være et middel til å samordne og forenkle den administrative behandling av tiltak som i utgangspunktet faller inn under flere lover. Forskriften må

angi konkret hvilke sakstyper og andre lover den skal ha betydning for. Myndigheten til å gi en slik forskrift er lagt til Kongen. Da forskriften vanligvis vil berøre lover som administrativt hører under andre departementer enn loven her, vil det ikke være aktuelt å delegere denne myndigheten med mindre loven hører under departementet som har forvaltningsansvar for farvannsloven.

#### *Til § 9 Særskilt avgjørelse om konsesjonsplikt*

Paragrafen bygger på vannressursloven § 18. Havne- og farvannsloven har ikke tilsvarende bestemmelse, men i § 11 første ledd nr. 4, 5 og 7 er det reguleringsfullmakter som avløses av bestemmelsen her.

Etter første punktum kan farvannsmyndigheten gi forskrift som fastsetter at visse farvannstiltak etter sin art er konsesjonspliktige etter § 7. Forskriften kan også gå ut på at visse tiltak ikke trenger konsesjon. Det kan knyttes enkle og objektive kriterier til hvorvidt tiltaket er konsesjonspliktig. For eksempel kan det fastsettes at bygging av brygger i enkelte farleder skal være konsesjonspliktige, mens tilsvarende i andre farleder ikke skal være konsesjonspliktige. Konsesjonspliktsbestemmelsen i § 7 er angitt ut fra meget generelle kriterier. Det vil for mange typer tiltak derfor være behov for en mer konkret angivelse av konsesjonsplikten. Dette vil kunne lette arbeidet for farvannsmyndigheten, og gjøre situasjonen mer forutsigbar for tiltakshaverne. Det antas at egne regler om konsesjonsplikt vil være særlig aktuelt overfor brygger, fiskeoppdrett og havbeite.

Første punktum gir videre adgang for farvannsmyndigheten til å fastsette særskilt i det enkelte tilfelle om et tiltak trenger konsesjon. En slik forhåndsavgjørelse er enkeltvedtak.

Etter første punktum kan farvannsmyndigheten også ved forskrift fastsette meldeplikt for enkelte særskilte tiltakstyper. En slik meldeplikt vil fungere slik at farvannsmyndigheten innen en fastsatt frist etter mottagelse av meldingen - f. eks. innen en måned - kan bestemme at tiltaket skal konsesjonsbehandles. Dette kan for eksempel gjelde enkelte former for bruk av farvann som medfører større innskrenkninger i farvannet, for eksempel regattaer, båtrace, slep og andre intensive bruksformer, samt nye former for tiltak hvor konsekvensene for farvannet og bruken av det ikke er kartlagt eller kjent.

Etter annet punktum kan forhåndsavgjørelse i det enkelte tilfelle kreves av tiltakshaveren selv, berørt fagmyndighet eller av andre med rettslig interesse i det. Det kan særlig være naboer og grunneiere som kan bli berørt av tiltaket, eller foreninger som ivaretar ideelle interesser eller allemannsretter (f. eks. naturvernlag og fiskeforeninger). Det kan også være fagmyndigheter som representerer interesser som kan tenkes å lide skade som følge av tiltaket. For å hindre at et tiltak blir iverksatt før det er vurdert om det er konsesjonspliktig, kan farvannsmyndigheten forby at det settes i verk før dette er avgjort.

Bestemmelsen om adgang til å begjære forhåndsavgjørelse kan ikke anvendes overfor et tiltak som faller inn under § 7 annet ledd. Her vil det i stedet være opp til farvannsmyndigheten å avgjøre om den vil innkalle tiltaket til konsesjonsbehandling.

Avgjørelsen av om det foreligger konsesjonsplikt, må bygge på en vurdering av det konkrete tiltaket. Normalt må denne avgjørelsen treffes på et langt spinklere grunnlag enn realitetsavgjørelsen om konsesjon skal gis eller nektes. Det forutsettes imidlertid at det innhentes nødvendige opplysninger fra berørte fagmyndigheter, f. eks. Fiskeridirektoratet i forbindelse med avgjørelse av konsesjonsplikt for tiltak som har betydning for fiskerifaglige spørsmål. Som enkeltvedtak kan avgjørelsen påklages til overordnet farvannsmyndighet. Hvis det blir klaget over en avgjørelse som fritar for konsesjonsplikt, kan også klageinstansen bestemme at tiltaket ikke må iverksettes før klagesaken er avgjort. Går underinstansens avgjørelse ut på konsesjonsplikt, følger det av tredje punktum at den må respekteres inntil klagesaken er avgjort. I praksis vil dette bety at tiltakshaveren ikke kan vente med å søke konsesjon til etter at klagen er avgjort og i mellomtiden iverksette tiltaket. Dette følger av § 9 tredje punktum hvor det heter at klagen ikke kan gis noen oppsettende virkning etter fvl § 42.

Avgjørelsen skal bare ta stilling til om konsesjonsplikt foreligger eller ikke. Vilkår kan i utgangspunktet ikke fastsettes. Det må imidlertid kunne innfortolkes en viss adgang til å ta forbehold eller sette vilkår for vedtakets rekkevidde. Vilkår som innebærer krav om en aktiv handling, faller imidlertid klart utenfor. Det kan også være aktuelt å presisere nærmere hvilke(t) tiltak som anses eller ikke anses konsesjonspliktig.

En avgjørelse om konsesjonsplikt kan også bringes inn for domstolene, selv om domstolskontrollen bør ha forholdsvis lav intensitet i disse tilfelle.

En avgjørelse etter § 9 om konsesjonsplikt gjelder bare en viss tid, idet forholdene i farvannet kan endre seg. Det forutsettes derfor i fjerde punktum at § 14 skal gjelde tilsvarende for avgjørelser etter § 9 annet punktum.

Det må gå klart fram av et vedtak etter § 9 at det er et forhåndsvedtak og ikke et vedtak om konsesjon.

Det er ikke hjemmel i § 9 for i forskrift å kunne gi tillatelse til en viss type tiltak. Det er bare adgang til å fastsette konsesjons- eller meldeplikt eller konsesjonsfrihet.

#### *Til § 10 Forholdet til plan- og bygningsloven*

Paragrafen har bestemmelser om forholdet til planer etter plan- og bygningsloven. Bestemmelsen avløser havne- og farvannsloven § 27 idet det er underforstått at farvannsplanlegging skjer etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven.

Første ledd fastslår at bindende planer etter plan- og bygningsloven skal legges til grunn for behandlingen av søknad om konsesjon. Dette innebærer at farvannsmyndigheten skal legge vekt på slike planer i avgjørelsen av om konsesjon skal tildeles. Når uttrykket «legges til grunn» er valgt, innebærer det at planen ikke er absolutt bindende for konsesjonsmyndigheten når det gjelder detaljutformingen av tiltakene.

Annet ledd tar sikte på sektorplanlegging som omfatter farleder gjennom flere kommuner.



Annet ledd gir farvannsmyndigheten adgang til å utsette behandlingen av en konsesjonssøknad, eventuelt avslå den, dersom søknaden gjelder et farvann som omfattes av samlet planlegging igangsatt av sentrale offentlige myndigheter. Bestemmelsen tar sikte på planlegging på nasjonalt nivå, i praksis begrenset til marine verneplaner, kystzone- og farvannsplaner. Hensikten er bl.a. å gi effektiv mulighet for å avveie bruk eller vern av farvann mot hverandre.

Når farvannsmyndigheten etter første punktum «uten videre» kan utsette eller avslå en konsesjonssøknad, ligger det i dette at avgjørelsen kan treffes uten at søknaden sendes på høring, og at begrunnelsen kan bestå i en henvisning til den samlede planlegging som er satt i gang. Første punktum er i seg selv ikke noen hindring for å behandle konsesjonssøknaden, men annet punktum er til hinder for at det gis en konsesjon som går på tvers av planleggingsarbeidet. Etter annet punktum kan konsesjon derfor bare gis hvis tiltaket er uten nevneverdig betydning for planleggingen. Konsesjon kan dermed gis hvis det er tale om et farvannstiltak som ikke inngår i den samlede planleggingen, og det omsøkte tiltak heller ikke vil endre forholdene i farvannet på en måte som kan ha nevneverdig betydning for prioriteringen av tiltak i planen.

Annet ledd får anvendelse når planleggingen er «satt i gang» av offentlig myndighet. Det kan først sies å være tilfellet når planleggingsarbeidet er organisert med sikte på å fremme en konkret plan, og dette er gjort kjent utad.

Bestemmelsen presiserer at farvannsmyndigheten uten videre kan avslå en søknad som er i strid med planen, dvs uten å sende søknaden på høring, og med henvisning til planen som begrunnelse for avslaget. Bestemmelsen er generell, men det vil være særlig grunn til å bruke den overfor en søknad som på vesentlige punkter strider mot planen. Planen vil også ha betydning overfor tiltak som ikke omfattes av planen dersom disse kan redusere muligheten til å realisere prosjekter som er prioritert gjennom planen.

Tredje ledd gir regler om forholdet mellom arealplaner og tillatelser etter plan- og bygningsloven og konsesjoner etter farvannslovgivningen. Selv om et farvannstiltak er inkludert i en bindende arealplan, vil en slik plan aldri kunne virke som en konsesjon. Det vises imidlertid til § 8 første ledd bokstav d som bestemmer at det i forskrift eller i det enkelte tilfelle kan fastsettes at et tiltak som er tillatt i reguleringsplan eller bebyggelsesplan, ikke behøver konsesjon etter loven her.

Fjerde ledd innebærer en innskrenkning av adgangen til å delegere beslutningsmyndighet til kommunen etter § 8 første ledd bokstav d. Delegasjonsforbudet knytter seg til ”farvannstiltak som kan redusere farbarheten eller bruksnyttene i farvann som i planen er disponert til ferdsel.”

#### *Til § 11 Innholdet av søknader; saksutredning*

Paragrafen bygger på vannressursloven § 23. Forvaltningslovens regler gjelder i tillegg. Det kan gis supplerende regler for saksbehandlingen i forskrift etter § 35 bokstav a.

Første ledd gjelder krav til søknadens innhold. Søknaden skal gi både en beskrivelse av tiltaket og opplysninger om fordeler og ulemper ved det. De nærmere krav til

søknadens innhold må eventuelt fastsettes i forskrift etter § 35 bokstav a. De fordeler og ulemper som det kan være aktuelt å kreve redegjørelse for i søknaden, gjelder bl.a. miljømessige virkninger og virkninger for annen bruk av farvannet. Det kreves også at søkeren redegjør for forholdet til bindende planer etter plan- og bygningsloven. Det vil være en fordel både for tiltakshaveren selv og for farvannsmyndigheten å ha et bevisst forhold til hvorledes tiltaket best kan tilpasses eksisterende planer.

Bestemmelsen pålegger ikke å sende forhåndsmelding på et tidlig tidspunkt under planleggingen (før søkeren gjør sitt lokaliseringsvalg). For mer omfattende tiltak må det imidlertid sendes forhåndsmelding etter pbl § 33-3, jf. 21. mai 1999 nr. 502 om konsekvensutredninger etter plan- og bygningslovens kapittel VII-a § 2.

Annet ledd første punktum gir farvannsmyndigheten hjemmel til å kreve opplysninger av søkeren ut over det som framgår av søknaden. Farvannsmyndigheten kan også pålegge søkeren å foreta eller bekoste undersøkelser eller utredninger for å klarlegge fordeler og ulemper av tiltaket. Et slikt pålegg må ses i forhold til tiltakets størrelse og hvilken betydning de forhold som skal utredes kan tenkes å ha for avgjørelsen. Hvis et farvannstiltak kan volde vesentlige skader eller ulemper, skal det legges vekt på å få utredet aktuelle alternativer som har en annen lokalisering, andre tekniske løsninger eller en annen utforming. Hvis tiltaket vil ha betydning for disponeringen av farvannet for øvrig, skal det legges vekt på å klarlegge slike følger. Pålegget kan også gå ut på å stille sikkerhet for de utgifter som vil påløpe til undersøkelsen. Dersom søknaden blir trukket, vil søkeren også bli fri for et pålegg etter annet ledd første punktum. Annet punktum bestemmer at hvis tiltaket faller inn under plan- og bygningslovens regler om konsekvensutredninger, gjelder disse i stedet for adgangen til å pålegge utredninger og undersøkelser i første punktum.

Vedtak om plikt til ytterligere utredninger etter annet ledd vil ikke være enkeltvedtak som kan påklages. En intern godkjenning av utredningen vil heller ikke være noe enkeltvedtak, men bare bli en del av grunnlaget for konsesjonsvedtaket.

#### *Til § 12 Kriterier for konsesjon*

Paragrafen bygger på vannressursloven § 25.

Første ledd oppstiller som minstekrav for å gi konsesjon at fordelene ved tiltaket overstiger de samlede skader og ulemper av tiltaket for allmenne og private interesser, både farvannet og i virkningsfeltet på land. Selv om minstekravet er oppfylt, og tiltaket alene ikke har store skadevirkninger, kan det begrunne et avslag at sumvirkningen av mange slike tiltak, som kan forventes i framtiden, til sammen vil ha det. Videre kan det tenkes at skadevirkninger i virkningsfeltet på land blir utslagsgivende, selv om ikke skadevirkningene i farvannet er store nok til å begrunne et avslag.

I konsesjonsvurderingen blir også hensyn som normalt ivaretas av andre myndigheter, tillagt vekt. For eksempel kan fordeler og ulemper av beredskapsmessig art være relevante hensyn i vurderingen.

Saksbehandlingen må vise at fordelene er større enn ulempene. Det er ikke nok til å gi konsesjon at det ikke er dokumentert at skader og ulemper er større enn fordelene. I

dette ligger det både et element av et føre-var-prinsipp og et incitament for søkeren til å bidra til en realistisk og pålitelig vurdering av både fordeler og ulemper.

Også virkningene av hjelpetiltak og -anlegg utenfor det aktuelle farvann som vil bli iverksatt sammen med hovedtiltaket, kan være aktuelle å ta i betraktning ved konsesjonsvurderingen. Fordelene ved et følgetiltak må imidlertid ikke begrunne et farvannstiltak som ikke alene vil fylle kriteriene i § 12.

Annet ledd presiserer kriteriene i første ledd med tanke på farvannstiltak av varig karakter eller med mer langsiktige virkninger. Her må kriteriene i første ledd være oppfylt på lengre sikt. Det er ikke nok at de er oppfylt på kort sikt. Det vil følgelig ikke være adgang til å iverksette tiltak hvor skadevirkningene veier tyngst på lengre sikt, med den begrunnelse at det gir større fordeler i et kortsiktig perspektiv (f. eks. i anleggsperioden). Hvis fordelene er overveiende på sikt, men avgjørelsen likevel byr på tvil, kan de kortsiktige virkninger få avgjørende betydning for utfallet.

#### *Til § 13 Vilkår i konsesjon*

Paragrafen bygger på vannressursloven § 26 og erstatter havne- og farvannsloven § 9.

Første ledd gir i første punktum en alminnelig hjemmel for å sette konsesjonsvilkår for å motvirke skader eller ulemper for allmenne og private interesser. Oppregningen i bokstavene a - e er ikke uttømmende. Dette betyr at det kan settes også andre vilkår for å motvirke skader eller ulemper. De alminnelige forvaltningsrettslige regler om adgang til å pålegge vilkår, supplerer bestemmelsen. Det forutsettes at vilkårene har sammenheng med lovens formål, ikke er urimelig tyngende eller undergraver andre bestemmelser i loven.

Selv om det viser seg at formålet med et vilkår faktisk ikke blir nådd, gjør ikke det at vilkåret blir ugyldig eller bortfaller, men det kan gi grunnlag for omgjøring etter § 15. Merkostnaden ved vilkår til fordel for private bør ikke overstige den pengeerstatning som ellers ville bli satt.

Første ledd annet punktum framhever at det ved vilkårene skal legges vekt på å fremme sikkerhet mot skade for mennesker, miljø og eiendom. Her siktes til vilkår om sikkerhet mot ulykker, ikke vilkår for å motvirke normalskader. Videre kan det settes vilkår for å sikre at farvannstiltaket blir best mulig tilpasset landskapet omkring, og at det naturlige liv i farvannet blir opprettholdt. Her tenker man nettopp på vilkår for å motvirke normalskader av tiltaket.

Første ledd tredje punktum spesifiserer visse formål med vilkårene, som ellers delvis kunne bli oversett eller reise tvil.

Etter bokstav a kan det settes som vilkår for å gi tillatelse til et farvannstiltak at tiltakshaver forplikter seg til "miljøovervåkning". For eksempel å undersøke et område i forbindelse med legging av oljerørledning for gjenstander som måtte være igjen på havbunnen. Rapportering skal skje til farvannsmyndigheten eller den myndighet farvannsmyndigheten fastsetter. Bestemmelsen her skal for øvrig oppfylle forpliktelse etter EUs rammedirektiv om vann (2000/60/EC).

Etter bokstav b kan det settes vilkår om ”utførelse” av farvannstiltaket, for eksempel at kabler og ledninger spyles ned i havbunnen. Vilkår kan knyttes til alminnelig godkjente standarder, for eksempel krav til kaikonstruksjoner etter Norsk standard. Vilkår kan ellers knyttes til gjeldende regler til ivaretagelse av helse, miljø- og sikkerhet, for eksempel forskrift 10. november 1994 nr. 1053 om havnearbeid fastsatt av arbeidstilsynet med hjemmel i lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø § 8 nr. 4, § 12 nr. 5 og § 14 tredje ledd. Andre vilkår om utførelse som kan stilles, er for eksempel avbøtende tiltak om oppsetting av fyr, merker og skilt for konsesjonærens regning. Eksempel på vilkår om ”dimensjonering” er krav til steinstørrelse ved bygging av molo, krav til størrelse på skilt som skal varsle om tiltak. Eksempel på vilkår om bruk av ”utstyr” er krav om belysning av matfiskanlegg og føring av loggbok i forbindelse med dumpingarbeider.

Bokstav c gir adgang til å stille vilkår om ”vedlikehold”, for eksempel plikt til å vedlikeholde varselskilt ved landtak, samt fyr, merker og skilt som tiltaket har nødvendiggjort.

Etter bokstav d kan det stilles vilkår om ”bruk”. Alternativet kan benyttes for å sikre fiskefartøyer fortrinnsrett til brygger m.v. som legges ut fra Kystverkets anlegg og klausulerte arealer, og for øvrig for å legge til rette for sikker og god trafikkavvikling.

Bokstav e gir adgang til å stille vilkår om ”fjerning” av innretning og anlegg. Alternativet er aktuelt for eksempel hvor utviklingen i fartøystørrelsen krever at det skjer inngrep, for eksempel at luftspenn må fjernes på grunn av høyere fartøy.

Annet ledd gir hjemmel for å sette vilkår om kompensasjonstiltak, f. eks. opparbeiding av badeplass. Slike kompensasjonstiltak kan pålegges både som fysiske tilretteleggingstiltak og som pålegg om å yte tilskudd, eventuelt i form av et fond. Forutsetningen er i begge tilfelle at det farvannstiltak som får konsesjon, kan volde vesentlig ulempe for annen utnytting av farvannet. Kompensasjonstiltak vil da komme helt eller delvis i stedet for avbøtende tiltak knyttet til det berørte farvann, og er særlig nærliggende når avbøtende tiltak i farvannet vil ha liten effekt. Annet ledd hjemler videre særlige vilkår om kompensasjonstiltak overfor fiskere for skade på- og tap av fiskeredskap, som oppstår som følge av farvannstiltaket, for eksempel kryssing av farvann med fiberoptisk kabel. Som for andre kompensasjonstiltak, nevnt i leddet her, er det en forutsetning for vilkårsfastsettelsen at det farvannstiltak som får konsesjon, kan volde vesentlig ulempe for annen utnytting av farvannet. Det er således en forutsetning for vilkårsfastsettelsen at det har vært fiskeriaktivitet i området tidligere, som har nyttet redskaper som kan ta skade av tiltaket. En uttalelse fra Fiskeridirektoratet vil bekrefte eller avkrefte slik aktivitet. Erstatningsansvaret er objektivt, men kan lempes eller falle bort hvor det godtgjøres at skaden skyldes grov uaktsomhet fra skadelidte fisker. Vilkår om erstatningsansvar overfor fiskere kan kombineres med vilkår om avbøtende tiltak, for eksempel at en kloakkledning tildekkes, landtak varsles med skilt osv. Vilkår om kompensasjonstiltak i leddet her vil vanskelig kunne pålegges i medhold av den alminnelige vilkårs lære og krever derfor en slik særskilt hjemmel.

Tredje ledd presiserer at konsesjonen kan tidsbegrenses. En slik tidsbegrensning kan også bestemmes i den form at det skal foretas en generell revisjon av

konsesjonsvilkårene etter en viss tid. Det ligger under tredje ledd at loven ikke inneholder forslag om en lovfestet tidsbegrensning av konsesjoner som gis etter § 7. Tidsbegrensning synes særlig aktuelt når det gjelder konsesjon til å disponere over et farvann til et formål som utelukker konkurrerende bruk av det samme farvann.

#### *Til § 14 Bortfall av konsesjon*

Paragrafen bygger på vannressursloven § 27. Bestemmelsen er tilpasset bortfallsfristene for byggetillatelser etter pbl § 96.

Etter første punktum bortfaller konsesjonen hvis arbeidet ikke blir satt i gang senest tre år fra konsesjon ble gitt. Bestemmelsen gjelder for farvannsanlegg og andre farvannstiltak.

Hvis en konsesjon blir påklaget, regnes fristens utgangspunkt fra klageinstansen treffer sitt vedtak. Den avbrytes når arbeidet blir satt i gang med sikte på fullføring innen rimelig tid hensatt til anleggets karakter. Igangsetting i det øyemed å avbryte fristen uten sikte på fullføring, slik at det foreligger en omgåelse av reglene, avbryter ikke fristen.

Annet punktum medfører at konsesjonen bortfaller selv om anleggsarbeidene er satt i gang i forhold til første punktum, men senere innstilles over en periode på minst to år. Toårsperioden må være utløpt for at konsesjonen bortfaller. Arbeidet må anses innstilt når det ikke lenger er noen framdrift med sikte på fullføring i henhold til konsesjonen, selv om det foretas vedlikeholdsarbeider på det som allerede er utført. Retting av utførte arbeider betyr ikke at arbeidet er innstilt. Selv om arbeidet ikke er innstilt sammenhengende for to år, kan konsesjonen bortfalle dersom arbeidet bare går for seg i korte perioder før det stadig blir innstilt, og de innstilte periodene i sum overstiger to år. I tvilstilfelle vil det her spille en rolle om de objektive og subjektive omstendigheter omkring arbeidet og de gjentatte opphold gir preg av manglende vilje til fullføring.

Tredje punktum gir vassdragsmyndigheten adgang til å forlenge fristen. Forlengelse kan gis for tre år. Forlengelse er enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Er det utført full konsekvensutredning for tiltaket, gjelder femårsfristen i pbl § 33-8 ved siden av fristene i § 14. Er fristen i pbl § 33-8 (regnet fra konsesjonen) overskredet, må det foretas ny konsekvensutredning om ikke departementet fritar for dette.

#### *Til § 15 Omgjøring av konsesjoner*

Paragrafen bygger på vannressursloven § 28.

Bestemmelsen tar ikke sikte på systematisk revisjon av gitte konsesjoner etter en viss tid. Dette må i tilfelle fastsettes som konsesjonsvilkår, jf. § 13 tredje ledd. Er konsesjonen tidsbegrenset etter § 14 tredje ledd, vil farvannsmyndigheten ved konsesjonens utløp stå vesentlig friere enn i en omgjøringssak. På den annen side kan en tidsbegrensning gjøre at man må være mer varsom med omgjøring mens konsesjonen løper, særlig når den har forholdsvis kort tid igjen.

Bestemmelsen gir ikke noen et krav på å få realitetsbehandlet en anmodning om omgjøring. Vedkommende har krav på å få svar på sin anmodning innen rimelig tid, men om farvannsmyndigheten ikke finner grunn til å gå videre med omgjøringsspørsmålet og derfor legger anmodningen til side, vil ikke dette være noe enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Omgjøring kan bli aktuelt fordi forholdene har endret seg, fordi kunnskapsgrunnlaget er blitt bedre, eller fordi de opprinnelige forhold ble feilbedømt selv ut fra den generelle innsikt man hadde på konsesjonstidspunktet. Adgangen til omgjøring på grunn av endringer i verdisyn og samfunnsoppfatninger kommer i en annen stilling.

Paragrafen har ikke særskilte regler for omgjøring i prosjekteringsfasen, anleggsfasen og driftsfasen. Dette skillet kan likevel få betydning i forhold til betingelsene for omgjøring og vassdragsmyndighetenes skjønsmessige vurdering av om omgjøring skal foretas, fordi belastningen som en omgjøring vil påføre konsesjonshaveren, kan være forskjellig etter hvilken fase det gjelder.

Myndigheten til å treffe vedtak om omgjøring ligger i utgangspunktet til det organ som ga konsesjonen, foruten til overordnede organer. Med hjemmel i § 4 kan det imidlertid bestemmes at mer vidtgående former for omgjøring skal være forbeholdt en overordnet farvannsmyndighet. Myndigheten til å foreta omgjøring kan også delegeres til et underordnet organ.

Etter første punktum kan farvannsmyndigheten supplere, endre eller oppheve vilkår i en konsesjon etter § 7. Omgjøringsadgangen er begrenset til å gjelde vilkår, slik at selve tillatelsen - f. eks. til farvannskryssing - ikke kan oppheves eller utvides.

Omgjøring kan skje av hensyn til både allmenne og private interesser. «Private interesser» omfatter også omgjøring til fordel for konsesjonshaveren selv. Omgjøringsadgangen er likevel begrenset til særlige tilfelle. Dvs. at det som hovedregel ikke skal foretas omgjøring, men at det i særlig tilfelle kan skje omgjøring. Bestemmelsen vil derfor ikke gi adgang til standardmessig omgjøring av alle eller de fleste løpende konsesjoner.

Omgjøringen kan både lempe og skjerpe kravene til konsesjonæren. Bestemmelsen gir imidlertid ikke hjemmel for å kalle konsesjonen tilbake.

Annet punktum framhever at det skal tas hensyn til det tap som omgjøringen vil medføre for konsesjonæren. Dette har også betydning for saksforberedelsen i omgjøringssaker. Selv store kostnader behøver likevel ikke være til hinder for omgjøring, hvis de i tilstrekkelig grad oppveies av fordelene. I slike tilfeller skjerpes imidlertid kravene til begrunnelse for et vedtak om omgjøring.

Paragrafen blir supplert av alminnelige forvaltningsrettslige omgjøringsregler, herunder fvl § 35 og ulovfestede regler.

### **Kapittel III Bruk av farvann**

#### *Til § 16 (Retten til fri ferdsel på sjøen)*

Paragrafen understreker at sjøverts ferdsel er en allemannsrett, dvs. et retts gode som er til allmenn bruk, og er et utgangspunkt for de påfølgende regler om det offentlige adgang til å regulere sjøtrafikken.

Allemannsretten karakteriseres ved at brukerne må finne seg i vidtgående endringer, også endringer som reduserer anledningen til videre allemannsbruk eller stenger helt for videre allemannsbruk i områder som tidligere stod åpne. Det er imidlertid ikke adgang til å kreve betaling for utøvelse av allemannsretten med mindre dette er særskilt hjemlet. Etter loven her vil det være aktuelt å kreve betaling i forbindelse med tilrettelegging for ferdsel.

Hvilke ferdselsformer som må anses omfattet av allemannsretten, vil måtte avklares konkret. For at en ny ferdselsform skal være en allemannsrett, er kravet at ferdselen er i tråd med formålet i loven her. Ved dette skjønnet vil det dessuten være avgjørende om ferdselsformen er i tråd med aktsomhetsregelen i loven her, jf. § 17.

#### *Til § 17 (Aktsomhetsplikt)*

Paragrafens første ledd understreker de plikter som påhviler den som ferdes med fartøy på grunnlag av den alminnelige aktsomhetsnorm. Den nærmere fastlegging av aktsomhetsnormen skjer i rettsavgjørelser.

Enhver skal ”avpasse farten etter fartøyets størrelse, konstruksjon, manøvreringsevne og farvannsforhold, slik at det ikke oppstår skade eller fare for skade på andre fartøyer eller omgivelsene.” Den generelle aktsomhetsnormen gjelder i tillegg til regler om ”fartøyers største tillatte fart”. Dette innebærer at fartsgrensen som kan fastsettes etter § 18, vil være sekundær slik at ferdsel innenfor fartsgrensen etter omstendighetene kan være brudd på aktsomhetsnormen. Fartsgrensen kan knyttes til en kategorisering av farvannet i farleder, jf. § 19 annet ledd, til lokale farvannsforhold eller til aktiviteter i farvannet. Bestemmelsen åpner også for fastsettelse av en generell fartsgrense langs kysten.

#### *Til § 18 Trafikkregulering*

Bestemmelsen gir departementet reguleringsfullmakter. Listen med aktuelle reguleringer er ikke uttømmende og det vil bero på lovens formålsbestemmelse hvor langt reguleringsfullmakten rekker. Bestemmelsen omfatter det å gi generelle regler, dvs. forskrifter, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c. Videre kan det treffes enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

Gjenstand for regulering er sjøverts trafikk, jf. ”trafikkregulering”. Med ”trafikkregulering” skal det forstås bestemmelser om ferdselen. Unntaksvis kan ferdsel representere en slik innskrenkning av farvannet til hinder for øvrig ferdsel, at det bør skje en behandling etter reglene om tiltak, for eksempel hvor ferdsel utgjør en stadig innskrenkning av et farvann, etablering av fergeruter for å knytte veinettet sammen og sjøflyplasser.

Det kan videre være aktuelt å regulere hvor ferdselen skal foregå og bestemmelsen nevner ”trafikkseparering”, dvs. å lede trafikken eller deler av den i ulike farleder, for

eksempel at nordgående trafikk ledes på østsiden av en holme - og sørgående på vestsiden av samme holme i farleden. Andre aktuelle grunnlag som trafikkseparering kan skje ut fra, er dybde-, bredde eller høydebegrensninger i farleden, siktforhold, skipsførers kjennskap til farleden, fartøyets navigasjonsutrustning, og fartøyets manøvreringsegenskaper. Hvilke reguleringer som fastsettes, avgjøres ut fra hva som vil være forsvarlig i det aktuelle farvann. Om anbefalte traséer vises til § 19.

Forskrifter om fartsgrenser skal kunngjøres i "Etterretninger for Sjøfarende". Det bør dessuten vurderes om det er nødvendig å kunngjøre lokale regler i lokalaviser eller på annen hensiktsmessig måte. Forskrifter om lokale fartsgrenser skal merkes med skilt i de aktuelle farvann. Kystdirektoratet fastsetter skiltenes utforming, utførelse og plassering. Fartsgrensen skal ikke gjelde nødvendig ferdsel som ledd i Forsvarets, politiets, tollvesenets og brannvesenets virksomhet, samt tilsvarende losvirksomhet, ambulansefartøyer eller fartøyer med lege om bord og fartøyer i sjøredningstjenesten. Under ferdsel som nevnt skal det om mulig vises varsellys eller det skal på annen måte varsles om utrykningen eller oppdraget. I særlige tilfeller bør det gis tillatelse til å fravike fartsgrensene når det kan godtgjøres at ferdselen ikke vil være til fare eller skade som nevnt i første ledd.

#### *Til §19 (Farleder m.v.)*

Paragrafen bygger delvis på luftfartsloven § 9-2 og veiloven §§ 2 til 8. Første ledd gir departementet hjemmel til å fastsette anbefalte farleder, sml. tredje ledd om påbudte farleder. Hensikten med fastsettelse av anbefalte farleder er å veilede sjøfarende om hvor det er farbart langs kysten for å fremme sikker ferdsel og effektiv drift og hindre sjøulykker. Aktuelle farleder vil være alminnelig brukte trafikkårer langs kysten hvor det er hensiktsmessig å yte navigasjonsveiledning. Farledene legges inn i Kystverkets farledsdatabase og kan derfra legges inn i sjøkart. Slike farleder skal ikke gripe inn i retten til fri ferdsel. En anbefalt farled kan imidlertid helt eller delvis legges til grunn ved fastsetting av bestemmelser nevnt i tredje ledd. Farleder kan anvendes som verktøy i kommunal-, regional- og statlig planlegging. Departementet kan fastsette "særlige forskrifter for fartøyer som passerer territorialgrensen". Det kan eksempelvis fastsettes seilingskorridorer mellom territorialgrensen og grunnlinjen, bestemmelser om hvor grensen kan passeres og hvilke havner som kan benyttes.

Annet ledd første punktum fastslår at departementet kan foreta en inndeling og kategorisering av farvannet i farleder. Inndeling av farvannet kan skje etter farledens betydning i internasjonal-, nasjonal -, regional - eller lokal sammenheng eller følge en funksjonell inndeling. En kategorisering av farvannet kan skje etter trafikken i området, for eksempel hurtigbåtled, småbåtled, fiskeriled. Annet punktum svarer til veiloven § 13. Etter bestemmelsen kan det fastsettes standarder som legges til grunn ved etablering, utbedring og vedlikehold av farleder. Ved utformingen av standarder må det tas hensyn til trafikkbilde, lokale geografiske og oceanografiske forhold, samt internasjonale retningslinjer for hvordan farleder bør utformes. Retningslinjene kan omfatte geometri/kurvatur, høyde, bredde, dybde, oppmerking, med vurderinger for lokale miljøforhold som bølger, vind, strøm, bunnforhold etc. Normene kan knyttes opp til skipsstørrelse. Standardene kan videre tilpasses inndeling og kategorisering nevnt i foregående punktum.



Tredje ledd svarer delvis til gjeldende lovs § 6 første ledd, og fastslår at departementet kan forby eller påby bruk av deler av farvannet. Bestemmelsen gir hjemmel til å fastsette påbudte farleder. Avgjørelse som nevnt må kunngjøres i etterretning for sjøfarende. Ut fra formålet med avgjørelsen kan den gjelde generelt eller for bestemte grupper av skip, for eksempel skip som fører farlig eller forurensende last. Avgjørelsen kan gjelde permanent eller midlertidig. Forbud mot bruk av deler av farvannet kan bl.a. fastsettes av hensyn til rikets sikkerhet, trafikkavviklingen, annen virksomhet og miljøhensyn, jf. formålsbestemmelsen. Midlertidige forbud vil være aktuelt i forbindelse med arbeid og anlegg, regatta eller annen sesongbetont virksomhet eller aktivitet. Som etter gjeldende lov § 6 første ledd kan det fastsettes påbudte farleder i deler av farvannet. Påbudte farleder i territorialfarvannet må avmerkes i sjøkart. I tilknytning til avgjørelse etter bestemmelsen her kan det fastsettes regler som nevnt i § 18.

Sjøveisreglene, jf. forskrift av 12. januar 1975 nr. 1 om forebygging av sammenstøt på sjøen, gir de generelle ferdselsregler. Etter bestemmelsen her, jf. § 18, kan det fastsettes seilingsregler som utfyller og presiseres sjøveisreglene for ”deler av farvannet”, hvor det må stilles særlige krav til avvikling av ferdselen. Slike regler kan fastsettes for innseilingen til større havner, for fartøy med farlig eller forurensende last, i trange farvann, i farvann med stor trafikk og når det anses nødvendig for å redusere risikoen for skade eller ulempe for allmenne eller private interesser. Slike regler kan bl.a. fastsettes for en særskilt aktivitet eller i forbindelse med tiltak, og kan gjøres tidsbegrenset og gjeldende generelt eller for en større eller mindre krets av personer. For eksempel kan det i forbindelse med godkjenning av søknad om båtrace gjøres unntak fra gjeldende fartsbestemmelser og seilingsregler for de deltakende i den periode racet pågår, samt fastsettes særlige seilingsregler for øvrig trafikk. Bestemmelsen kan videre nyttes for å fastsette særlige regler om bruk av farvann i forbindelse med tiltak. Dette vil være aktuelt når et tiltak ikke omfattes av bestemmelser i særlovgivning om bruk av farvann.

Loven nevner at det kan gis ”tillatelse til bruk på nærmere vilkår.” Ferdsel som representerer en risiko for skade eller ulempe for allmenne eller private interesser omfattes ikke av allemannsretten, jf. merknader til § 16. Slik ferdsel krever tillatelse etter bestemmelsen her. Uten tillatelse kan det gis pålegg om å stanse aktiviteten. Eksempel på aktiviteter som kan omfattes av kravet om tillatelse er regattaer, båtrace, større slep og annen intensiv bruk av farvannet. Også ferdsel som må anses som utøvelse av allemannsretten kan kreve tillatelse. Når det er fastsatt forbud mot ferdsel i et avgrenset område etter bestemmelsen her, kan ferdsel som ikke representerer en risiko for skade eller ulempe for allmenne eller private interesser tillates i forbudsområdet. Vilkår kan fastsettes i samsvar med den alminnelige vilkårs læren.

#### *Til § 20 (Meldeplikt)*

Bestemmelsen viderefører gjeldende lovs § 11 nr. 9, jf. Ot. prp. nr. 3 (1998-99).

#### *Til § 21 (Bruk av farvann ved fiskerihavner m.v.)*

Paragrafens svarer til gjeldende lovs § 11 første ledd nr. 8 annet punktum. Bestemmelsen videreføres for å gi mulighet til å avverge konfliktsituasjoner som kan oppstå i farvann i tilknytning til havner. Fiskerihavner er ofte etablert i tilknytning til eller som en integrert del av en trafikkhavn. I disse tilfellene bør bestemmelsen benyttes med varsomhet.

#### *Til § 22 (Forholdet til annen lovgivning)*

Bestemmelsen gir en oversikt over ulike hjemmelsgrunnlag for å regulere ferdsel. Bestemmelsen er av informativ karakter. Bestemmelser om ferdsel fastsatt i eller med hjemmel i særlovgivning går foran loven her i den utstrekning slik bestemmelse regulerer spesielle forhold. Dette gjelder ikke når ”annet følger av loven her”. Loven her må for det første anses spesiell i forhold til generelle ferdselsregler. Loven her gjelder videre i den utstrekning den regulerer ferdselsforhold som ikke omfattes av særlovgivningen eller av bestemmelser gitt i medhold av slik lovgivning.

#### *Til § 23 (Kystgebyr)*

Bestemmelsen svarer til havne- og farvannsloven § 26. For nærmere forklaring vises til Ot. prp. nr. 43 (1988-89) Om lov om lostjenesten m.v. Det legges til grunn at gebyrene utformes som havnegebyrene og kostnadsorienteres.

### **Kapittel IV Navigasjonsveiledning**

#### *Til § 24 (Hovedregel)*

Paragrafens første ledd slår fast hovedregelen om at retten til å gi navigasjonsveiledning, herunder tillate andre å gi navigasjonsveiledning, tilkommer departementet, dvs. staten. Bestemmelsen er utgangspunkt for lovens øvrige regler om navigasjonsveiledning. Om rett til å drive losing gjelder lov av 16. juni 1989 nr. 59 om lostjenesten m.v. Når det gjelder krav vedrørende navigasjonsinstrumenter gjelder lov av 9. juni 1903 nr. 7 om Statskontrol med Skibes Sjødygtighed m.v., dens kapittel 6 med tilhørende forskrifter. Når det gjelder kvalifikasjonskrav for skipsfører m.v. gjelder lov av 5. juni 1981 nr. 42 om sertifikatpliktige stillinger på norske skip, borefartøy og andre flyttbare innretninger i sjøen og tilhørende forskriftsverk.

Etter bestemmelsen i annet ledd kan departementet i enkelttilfeller eller generelt legge ned forbud mot signaler, tegn, sjøkart m.v. som kan true navigasjonssikkerheten. Om signaler, tegn, sjøkart m.v. ”kan true navigasjonssikkerheten” beror på en konkret vurdering av om virkningene eller de antatte virkninger av disse er egnet til å påvirke navigeringen, og på en slik måte at det ut fra hensynet til sikker ferdsel, er nødvendig å fastsette restriksjoner for å gjenopprette sikker ferdsel. For eksempel kan det være aktuelt å regulere lysgivning fra land for å hindre at sjøfarende tar feil av lysgivning for navigasjonsformål og lysgivning for belysningsformål. Bestemmelsen angir bare at det kan nedlegges ”forbud”, men på grunnlag av ”fra-det-mer-til-mindre-betraktninger” kan det fastsettes lempeligere restriksjoner og henstillinger ut fra en vurdering av hvilke tiltak som er tilstrekkelig for å gjenopprette sikker ferdsel. Ved spørsmål om ”sjøkart” kan true navigasjonssikkerheten, legges det til grunn at Sjøkartverkets uttalelse skal innhentes på forhånd slik at avgjørelsen kan treffes på et faglig forsvarlig grunnlag.

Tredje ledd unntar Forsvaret fra bestemmelsen i første ledd. For Forsvarets virksomhet gjelder lov av 18. august 1914 nr. 3 om forsvarshemmeligheter. Lov om forsvarshemmeligheter § 3 regulerer adgangen til å utgi kart m.v.

#### *Til § 25 (Sjøkart m.v.)*

Forskrift av 15. september 1992 nr. 701 om navigasjonshjelpemidler og bro-, styrehus- og radioarrangementer for skip § 21 og SOLAS regel V/20 krever at alle skip skal ha oppdaterte kart, jf. også forskrift av 11. februar 1997 nr. 127 om

navigasjonshjelpemidler og broarrangementer på fiske- og fangstfartøy § 21. Sjøfartsdirektoratet har funnet at ECDIS (Electronic Chart Display and Information System) under visse forutsetninger kan erstatte papirkart, jf. Sjøfartsdirektoratets rundskriv nr. 25/2001. Betingelsene for at skip kan benytte ECDIS i stedet for papirkart fremgår av meddelelse fra IMO; SLS.14/Circ. 174.

Sjøkart anses etter denne lov som et navigasjonshjelpemiddel og utstedelse av "nautisk kart og nautisk publikasjon" anses således som en form for navigasjonsveiledning. Om begrepet nautisk kart og nautisk publikasjon" vises til definisjonen i § 5 første ledd bokstav c. Bestemmelsen er en tilpasning til regler i Sjøsikkerhetskonvensjonen jf. SOLAS kapittel V regel 2.2. For å utstede nautisk kart og nautisk publikasjon kreves godkjenning fra Kongen. Bestemmelsen legger opp til at godkjenningsmyndigheten kan tildeles andre, for eksempel Statens kartverk. Om kravene til nautisk kart og nautisk publikasjon og til den som kan autoriseres, gjelder reglene i SOLAS kapittel V.

#### *Til § 26 (Trafikkovervåkning m.v.)*

Paragrafens første ledd er av informativ karakter og tjener som utgangspunkt for bestemmelsen i annet ledd. Trafikksentralen skal bidra til å oppfylle statens forpliktelse etter Sjøsikkerhetskonvensjonens regler om navigeringens sikkerhet, jf. kapittel V regel 8-2 dvs. tiltak fra staten for å ivareta sjøsikkerhet, sikker og effektiv navigering, beskyttelse av det marine miljø og omgivelsene fra mulig skadelige effekter av sjøtrafikken. Avgjørelsen av om det skal opprettes trafikksentral, beror på en konkret vurdering hvor bl.a. trafikkmengden og om risikoen ved sjøtrafikken kan rettferdiggjøre en slik etablering. Trafikksentralene kan gi "navigasjonsassistanse". Med navigasjonsassistanse menes bistand etter anmodning fra fartøy mht. navigeringen av fartøyet. Med "navigasjonsveiledning" siktes til sammenligning til rettleiding som fartøyet er pålagt å ta i mot og følge etter lov eller bestemmelser gitt i medhold av lov. Bestemmelsen her hjemler således ikke fjernlosing. Med "annen nautisk" informasjon siktes til bølgevarsler, værmelding, isforhold m.v., samt navigasjonsvarsler av annen karakter.

Annet ledd gir trafikksentralen myndighet til å gripe inn mot fartøy i nødsituasjoner. Det vises til merknadene til § 31 tredje ledd. De pålegg trafikksentralen kan gi er uttømmende angitt i bokstav a-d. Annen myndighet kan delegeres til trafikksentralen.

#### *Til § 27. (Navigasjonsvarsel)*

Bestemmelsenes første ledd første punktum svarer til SOLAS kapittel V regel 2 bokstav a. Føreren av skip som treffer på farlig is, farlig vrak, hvilken som helst annen direkte fare for skipsfarten, eller en tropisk storm, eller møter lufttemperaturer under frysepunktet samme med kuling som forårsaker farlig isdannelse på overbygninger, eller vind av styrke 10 eller derover etter Beauforts skala som stormvarsel ikke er mottatt for, skal ved alle de meddelelsesmidler som står til hans rådighet, sende underretning til skip i nærheten, og likeså til vedkommende myndigheter på det første sted ved kysten som han kan komme i forbindelse med. Den form hvori meddelelsen utsendes, er ikke obligatorisk. Meddelelsen kan sendes ut enten i alminnelig språk (fortrinnsvis engelsk) eller ved hjelp av den internasjonale signalbok. Meddelelsen bør kringkastes til alle skip i nærheten og sendes til det første sted på kysten som skipet kan få forbindelse med, med anmodning om viderebefordring til vedkommende myndighet.

Første ledd annet punktum gir adgang til å fastsette krav til faremeldingens innhold. Forskriften vil utformes etter SOLAS kapittel V regel 3 så langt den passer for norske forhold.

Bestemmelsen annet ledd er av informativ karakter. Det er etablert vaktordning slik at navigasjonsvarsler kan meldes på telefon døgnet rundt til nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler. SOLAS kapittel V regel 2 bokstavene b, c og d skal være retningsgivende for Nasjonal koordinerende myndighet for navigasjonsvarsler.

Paragrafens tredje ledd innebærer at reglene i Sjøsikkerhetskonvensjonen (SOLAS) kapittel V om navigasjonsvarsling i tilfelle uoverensstemmelse med reglene her er retningsgivende.

*Til § 28 (Innretninger og anlegg for navigasjonsveiledning)*

Paragrafens første ledd svarer til havne- og farvannsloven § 7 tredje ledd første og tredje punktum. Bestemmelsen omfatter "oppsetting m.v." av angitte innretninger. Tiltak som vil ha samme virkning som oppsetting, for eksempel fjerning, flytting eller endring av en innretning, skal behandles på tilsvarende måte. Sekkebestemmelsen "andre anlegg og innretninger som skal gi navigasjonsveiledning" medfører at oppsetting av anlegg og innretninger for moderne navigasjonshjelpemidler omfattes av kravet til forhåndstillatelse. For eksempel oppsetting av radionavigasjonssystemer av ethvert slag. For oppsetting av lignende systemer for andre formål og som kan virke inn på navigasjonssystemer for sjøverts ferdsel, gjelder § 24 annet ledd og bestemmelsene i kapittel II om tiltak i farvannet. Det beror på en konkret vurdering om det skal gis tillatelse etter bestemmelsen, jf. "kan gi". For at tillatelse kan gis, må søknaden bl.a. gi informasjon om vedkommende innretnings posisjon, utforming og tekniske oppbygging. Ved avgjørelsen skal det legges vekt på hvilken betydning oppsettingen vil få for sjøverts ferdsel. Etter første ledd annet punktum kan det fastsettes vilkår for tillatelse etter første punktum. Hvilke vilkår som kan fastsettes beror på lovens formålsbestemmelse og den alminnelige vilkårs læren. Det vil blant annet være aktuelt å fastsette vilkår om vedlikeholdsplikt, utforming, tekniske krav og om plikt til å melde fra om at oppsettingen m.v. er slutført.

Annet ledd tilsvarer bestemmelser gitt i medhold av havne- og farvannsloven § 7 annet ledd, jf. § 4 i forskrift av 15. januar 1993 nr. 82 om lokalisering, utforming og tekniske krav til fyrlys, sjømerker og farvannsskilt som skal regulere ferdselen. Bestemmelsen fastsetter at det uavhengig av søknad kan gis pålegg om "oppsetting", "fjerning, flytting eller krav om endret utforming og oppbygging av eksisterende fyrlys, sjømerker og farvannsskilt". Pålegg kan for eksempel nyttes ved etablering av havnevirksomhet, mudring som muliggjør ferdsel med større skip og ved andre tiltak som faller inn under lovens bestemmelser i kapittel II, og som etter en konkret vurdering har slik betydning for ferdselen at det anses nødvendig å gi pålegg som nevnt. Bestemmelsen omfatter ikke "andre anlegg og innretninger for navigasjonsveiledning", se kommentarer til første ledd. Pålegg kan rettes til den som er "eier eller er ansvarlig for den virksomhet som nødvendiggjør varsling overfor sjøverts ferdsel og mot den som er eier eller er ansvarlig for vedkommende" innretning. For pålegg utferdiget etter bestemmelsen her gjelder forvaltningslovens regler om behandling av saker som gjelder enkeltvedtak.

*Til § 29 (Lokalisering, utforming, tekniske krav)*

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lovs § 7 annet ledd. For å lette saksbehandlingen etter § 28 kan fastsettes forskrift om krav til søknad om ”oppsetting m.v.”

*Til § 30 (Rettsstridig bruk av innretninger og anlegg for navigasjonsveiledning)*

Paragrafen svarer til havne- og farvannsloven § 7 tredje ledd annet og fjerde punktum. Bestemmelsen regulerer adgangen til å benytte innretning eller anlegg for navigasjonsveiledning for andre formål enn dem som innretningen eller anlegget er laget for. Anlegg for navigasjonsveiledning må etter bestemmelsen forstås slik at også brygge, kai eller lignende for losbåter omfattes.

## **Kapittel V Inngrep mot skipsfarten**

En forutsetning for at bestemmelsene i kapitlet her skal få full effekt, er god samordning av arbeidet i regi av ulike offentlige etater mht. pålegg og tiltak hjemlet i de følgende paragrafer.

*Til § 31 (Plikt til å unngå atferd som kan volde fare eller skade for sjøverts ferdsel eller omgivelsene)*

Paragrafen understreker de plikter som påhviler den ansvarlige på grunnlag av den alminnelige aktsomhetsnorm, og er et utgangspunkt for de påfølgende regler om det offentliges adgang til å gi pålegg om tiltak og selv sørge for tiltak. Bestemmelsen bygger systematisk på forurensningsloven § 7 om plikt til å unngå forurensning, og skal fange opp forhold av betydning for sjøverts ferdsel og omgivelsene.

Paragrafens første ledd fastslår en generell plikt til å unngå å volde fare eller skade for sjøverts ferdsel eller omgivelsene ved bruk av fartøy, kjøretøy eller andre gjenstander. Bestemmelsen stiller krav om aktsomhet ved at overtredelse er straffbar også i uaktsom form, jf. denne lovs § 36 og straffeloven § 418 første ledd nr. 3. Mange aktiviteter volder fare eller skade for sjøverts ferdsel eller omgivelsene uten at det dermed foreligger en overtredelse av aktsomhetsnormen her. Utgangspunktet etter loven er at bruk av farvannet er tillatt for enhver og at den alminnelige aktsomhetsnorm derfor må fastlegges konkret. Se lovens §§ 6 og 17.

Uttrykket ”sjøverts ferdsel eller omgivelsene” favner vidt og omfatter også miljøet. Hensynet til miljøet ivaretas av forurensningslovens bestemmelser og lovene vil derfor supplere hverandre. Eksempelvis hvor hensynet til miljøet og til andre interesser til sammen tilsier aktsomhetsplikt. Uttrykket omfatter interesser i farvannet av ulik art og karakter, både fritidspregede aktiviteter, havnevirksomhet og ulike næringsinteresser omfattes.

Paragrafens annet ledd beskriver generelt hvilke tiltak som påhviler den ansvarlige iht. aktsomhetsnormen. Uttrykket ”den ansvarlige” er ikke definert. Det avgjørende er å finne fram til hvem som kan treffe risikoreduserende tiltak, og i denne vurderingen kan det bl.a. være grunn til å legge vekt på hvor nær tilknytning den enkelte har til risikoen eller skaden, og hvilke muligheter den enkelte har for å treffe effektive tiltak. Det er også mulig at hvem som må anses ansvarlig, må variere med hvilke tiltak det er aktuelt å treffe. Som eksempel vil det være skipsførers ansvar å melde fra om tap av dekkslast til nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler, mens det normalt vil være skipsreders ansvar å betale for det offentliges tiltak. Den nærmere grensedragning må overlates til praksis.

Når det heter at den ansvarlige plikter å ”sørge for tiltak for å redusere faren eller hindre skade”, innebærer dette ikke at den ansvarlige nødvendigvis selv må utføre tiltakene. Den ansvarlige kan for eksempel leie hjelp til å foreta de tiltak som finnes påkrevet. Der den ansvarlige selv ikke har ressurser til å motvirke fare eller skade for sjøverts ferdsel eller omgivelsene, vil han ha plikt til å be andre om hjelp og må betale for dette.

Pliktens utstrekning etter annet ledd gjelder tiltak som står i rimelig forhold til de skader som skal unngås. Pliktens utstrekning beror således på en konkret vurdering. Etter annet ledd første punktum angis at tiltak som iverksettes må ” redusere faren eller hindre skade”. I dette ligger at tiltak må være formålstjenlig. Et mulig tiltak kan være å utsette seilassen i påvente av bedre vær, anskaffe taubåtassistanse, ta om bord los, sikre lasten, utføre reparasjoner, velge annen farled osv. Når skaden har inntrådt, må den ansvarlige ”sørge for tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkningen av den.” Eksempel på tiltak som begrenser skaden, kan være å varsle den nasjonale koordinator for navigasjonsvarsler om tap av dekkslast i sjø. Eksempel på tiltak for å fjerne skaden, kan være å heve et forlist fartøy.

Regelen i tredje ledd gir farvannsmyndigheten hjemmel til å pålegge den ansvarlige å treffe tiltak. Bestemmelsen gir adgang til å pålegge tiltak som nevnt i annet ledd, dvs. tiltak for å redusere faren eller hindre skade og tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkningen av den. I Uttrykket ”sørge for tiltak” ligger det rent språklig at det skal gjøres noe aktivt, men det forutsettes at den ansvarlige også kan pålegges å unnlate noe som kan volde fare eller skade for sjøverts ferdsel eller omgivelsene. Bestemmelsen gir videre farvannsmyndigheten adgang til å ”nedlegge forbud mot videre bruk eller arbeid eller pålegge andre nødvendige tiltak”. Et forbud kan gjøres midlertidig i påvente av avbøtende tiltak. Om den ansvarlige skal pålegges å treffe tiltak og hvilke tiltak som skal pålegges, beror på en konkret vurdering, jf. ”andre nødvendige tiltak”. Farvannsmyndighetenes pålegg om tiltak kan spesifiseres, dvs. angi hva som skal foretas og hvordan tiltaket skal utføres. Den ansvarlige kan bare pålegges å treffe tiltak som ut fra de konkrete omstendigheter er ”nødvendige”, dvs. rimelige. Ved rimelighetsvurderingen vil en kunne legge vekt på i hvilken utstrekning den ansvarlige kan bebreides for den oppståtte fare eller skade. Det forutsettes at pålegg kan gripe inn i skipsførers kompetanse til å føre fartøyet ut fra kyststatens interesse i å beskytte kystlinjen eller dertil knyttede interesser. I ytterste konsekvens kan det gis pålegg om nødankring eller pålegg om landligge.

Uttrykket ”pålegg” er ment å omfatte noe mer enn et rent varsel om å foreta tiltak. Dersom det er gitt pålegg etter § 31 siste ledd og den ansvarlige ikke oppfyller pålegget, vil farvannsmyndigheten ha rett til selv å iverksette tiltak i medhold av § 33. Videre vil farvannsmyndigheten kunne tvangsgjennomføre slike vedtak, og unnlatt oppfyllelse av vedtak vil kunne medføre straffeansvar, jf. §(innarbeides senere).

Pålegg i medhold av § 31 siste ledd må anses som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler kommer derfor til anvendelse i disse sakene, for eksempel reglene om forhåndsvarsel, begrunnelse og klage.

Vedtak i saker etter § 31 vil ofte måtte treffes hurtig. Det er imidlertid sannsynlig at vedkommende farvannsmyndighet må benytte seg av forvaltningslovens unntaksregler, for eksempel § 16 tredje ledd om unnløstelse av forhåndsvarsel. Viktig er også forvaltningsloven § 42 som gir adgang til å iverksette (fullbyrde) forvaltningsvedtak selv om det er klaget over det. Det er en betingelse at den ansvarlige skal gis en rimelig frist for å påbegynne tiltaket og dersom det er påkrevet, en rimelig frist for avslutning av tiltaket. Fristens lengde bør bl.a. variere med hvor mye det haster med å treffe tiltak, behovet for forberedelser og omfanget av tiltakene.

#### *Til § 32 (Vrakfjerning)*

Paragrafen gir farvannsmyndigheten adgang til å pålegge vrakfjerning. Pålegg kan gis på generelt grunnlag og understreker et grunnleggende ansvar for farvannet som felles ressurs.

Det beror på en konkret vurdering om farvannsmyndigheten skal gi pålegg om vrakfjerning, jf. ”kan”. Farvannsmyndigheten er således ikke forpliktet til å gi pålegg om fjerning eller opprydding i hvert enkelt tilfelle. Det vil måtte overlates til praksis å avgjøre i hvilke tilfeller det skal pålegges vrakfjerning. Fartøy eller gjenstander som kan volde fare for eller skade sjøverts ferdsel, herunder forsvarlig havnedrift, bør likevel normalt kreves fjernet med mindre det kan uskadeliggjøres på annen forsvarlig måte. Det samme gjelder om det volder fare for eller skade for næringsinteresser langs kysten, for eksempel fiske, fangst, oppdrett og havbeite. På den annen side bør farvannsmyndigheten la saken ligge og overlate til vedkommende å forfølge saken selv hvor det er tale om bagatellmessige forhold. Farvannsmyndigheten bør også i en del andre tilfeller la saken ligge. Det kan også tenkes at vrak eller gjenstander må betraktes som historisk minne eller kulturminne, selv om det ikke er vernet gjennom kulturminnelovgivningen.

I tvilstilfelle kan det være retningsgivende om utgiftene til fjerning står i rimelig forhold til det en oppnår ved fjerning, og om et pålegg må anses som et uforholdsmessig tyngende inngrep.

Bestemmelsene i forurensningsloven §§ 7 første og fjerde ledd, 28 og 37 må iakttas. Pålegg om vrakfjerning grunnet miljøpåvirkning gis av forurensningsmyndigheten med hjemmel i forurensningslovens bestemmelser, for eksempel fartøy eller gjenstander som påvirker trivselen eller fritidspregede aktiviteter. Etter loven her vil imidlertid miljøhensyn sammen med andre hensyn begrunne et pålegg om vrakfjerning, se lovens §1 (formålsbestemmelsen).

Det som kan kreves fjernet eller ryddet, er angitt som ” fartøy eller gjenstand som har sunket, strandet, er forlatt eller henlagt”. Årsaksforholdet er således ikke av betydning. Fartøy eller gjenstander som nyttes, omfattes av § 31, for øvrig ligger det svært få begrensninger i dette vilkåret. Noe krav om at fartøyet har sunket eller nådd en viss grad av ødeleggelse, gjelder ikke. Dersom er fartøy ligger forholdsvis uskadd på et skjær, kan ikke vrakfjerningsplikten avvises fordi fartøyet ikke er blitt tilstrekkelig skadet til å bli betegnet som vrak. Det kan heller ikke kreves at selve skipsegenskapen er gjenkjennelig. Et fartøy som er blitt delt i to vil være et vrak i lovens forstand. Også lasten omfattes dersom den består av gjenstander, men her gjelder § 31 siste ledd tilsvarende. Før eller siden vil et vrak tæres ned av

naturkreftene, og selv om det er svært lite som minner om det opprinnelige fartøy, vil de enkelte deler likevel måtte betegnes som ”gjenstander”.

Pålegg i medhold av § 32 må anses som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler kommer derfor til anvendelse i disse sakene, for eksempel reglene om forhåndsvarsel, begrunnelse og klage.

Farvannsmyndigheten kan spesifisere pålegget. Det kan gis konkrete anvisninger på hvilke tiltak som forventes iverksatt, for eksempel mht. fjerningsmåte, framdrift eller sikkerhetsforanstaltninger. Det kan også nedlegges forbud mot at den ansvarlige fjerner selv for å sikre en forsvarlig fjerningsoperasjon.

Etter paragrafen kan farvannsmyndigheten fastsette en frist for å fullføre pålegget. Det beror på en konkret vurdering hvilken frist som skal settes. Dersom det for eksempel er mørketid og vinterstormer på havaristedet, kan det være naturlig å sette fristen slik at det er rom for å utsette fjerningen til våren. Ved akutte problemer må det kunne settes relativt korte frister for fullføring.

Den som kan gjøres ansvarlig for vrakfjerning er ”eier eller den som disponerer fartøy eller gjenstand”. Ansvarlig er for det første den som var ”eier” da vedkommende fartøy eller gjenstand sank, strandet, ble forlatt eller henlagt. Plikten kan således ikke overføres ved salg, derelinksjon eller lignende. Tilsvarende vil den som hadde disposisjon kunne være ansvarlig.

#### *Til § 33 (Umiddelbar gjennomføring ved ansvarlig myndighet)*

Paragrafen regulerer myndighetenes adgang til å gjennomføre vrakfjerningsplikten. Reglene bygger på bestemmelsene i forurensningsloven § 74 første, annet og fjerde ledd. Reglene sikrer det offentlige et lovgrunnlag for å intervensere når den ansvarlige enten ikke kan eller ikke vil gjennomføre vrakfjerningen. Gjennomføringsreglene danner grunnlag for et eventuelt refusjonsansvar, jf. § 40 om erstatning m.v.

Reglene i første ledd hjemler gjennomføring av vrakfjerningen når ”gitt pålegg etter § 31 eller § 32 ikke etterkommes av den ansvarlige”. Dersom en lovlig fastsatt frist oversittes, må pålegget anses som ikke etterkommet. Det samme gjelder når fastsatte delfrister eller andre spesifiserte krav i pålegget neglisjeres med mindre disse er av mindre vesentlig betydning.

Bestemmelsen i annet ledd hjemler for det første offentlig gjennomføring når ”pålegg kan medføre at iverksettelse av tiltakene forsinkes”. Muligheten for å nå fram til den ansvarlige, sannsynligheten for at vedkommende vil etterkomme pålegget og alvorligheten av problemet vil være viktige momenter i denne vurderingen. I akutte situasjoner kan utarbeidelse av pålegg hindre en effektiv redningssituasjon, for eksempel på grunn av endrede værforhold. For det andre kan tiltak gjennomføres når ”det er uvisst hvem som er ansvarlig”. Alternativet omfatter både tilfellet når det ikke er klart hvem som ansvaret skal rettes mot, og hvor det er uklart hvem av flere som skal holdes ansvarlig.

Etter fjerde ledd kan det ”gjøres bruk av og om nødvendig volde skade på den ansvarliges eiendom. ”Det kan for eksempel være aktuelt med sprengning. Retten til å



volde skade på den ansvarliges eiendom går ikke lenger enn det som anses påkrevd for å gjennomføre tiltak etter første og annet ledd. Det er i tillegg et krav om at vinningen må være større enn skaden og ulempen med inngrepet.

Paragrafens femte ledd gir departementet adgang til å gi nærmere bestemmelser om gjennomføring av tiltak etter først og annet ledd.

#### *Til § 34 (Inngrep mot havarist)*

Bestemmelsen gir departementet rett til å gripe inn med tiltak for å sikre fartøy ”som ikke er manøvrerbart, grunnstøtt eller er sprunget lekk”, dvs. fartøyet er ute av kontroll og vil etter en alminnelig bedømmelse anses som havarist. Et fartøy anses som havarist når det ikke kan styre, navigere eller ta seg fram på grunn av feil eller skade på styrings, navigasjons- eller framdriftsinnretninger. Fartøyet anses ikke som havarist når det er ankret trygt opp eller ligger ved kai. Det må foreligge et behov for ”sikring.” Det vil være tilstrekkelig at havariet kan lede til skipbrudd med fare for miljøet eller fare for annen alvorlig ulykke.

### **Kapittel VI Forskjellige bestemmelser**

#### *Til § 35 Gjennomføringsbestemmelser*

Paragrafen bygger på vannressursloven § 65.

Paragrafen gir adgang til å gi forskrifter til utfylling og gjennomføring av loven. I bokstav a og b er noen aktuelle forskriftstyper konkretisert.

Etter bokstav a kan det gis forskrifter om hva søknader og meldinger skal inneholde og hvordan de skal behandles av farvannsmyndigheten, bl.a. om hvem som skal høres. Det må tas utgangspunkt i både denne lovs og forvaltningslovens regler. Det må for eksempel presiseres at berørte fagmyndigheter skal høres for å sikre at saken blir tilstrekkelig opplyst.

Etter bokstav b kan det gis bestemmelser om samarbeid mellom farvannsmyndigheten og andre offentlige myndigheter, bl a for å sikre en koordinert behandling av søknader om tillatelse etter flere forskjellige lover for samme prosjekt.

Det kan også fastsettes andre former for utfyllende forskrifter, for eksempel om saksbehandlingen i saker om omgjøring eller pålegg.

Paragrafen gir ikke adgang til å fravike bestemmelser som er fastsatt i annen lov eller forskrift, for eksempel forvaltningslovens regler.

#### *Til § 36 (straffeansvar)*

Bestemmelsen erstatter gjeldende lovs § 28. Når det gjelder gjerningsbeskrivelsen er denne i motsetning til gjeldende rett, som angir ulike forhold, generell, jf.”...overtredelse av denne lov eller bestemmelser i medhold av denne lov...”. Selv om en rettsstridsreservasjon ikke er uttalt i loven, må bestemmelsen tolkes med reservasjon for unntakstilfeller det ikke har vært meningen å ramme.

Gjerningsbeskrivelsen kan oppfylles ved å forvolde et skadelig resultat, framkalle fare eller ved ren handling eller unnlattelse. Overtredelse av forskrift, enkeltvedtak og vilkår gitt med hjemmel i loven kan straffes i likhet med overtredelse av loven. Loven

fastsetter til forskjell fra gjeldende rett ikke krav om departementets godkjenning av kommunale forskrifter. Dvs. at kommunale forskrifter innenfor de grenser loven angir, kan anvisse straff for overtredelse av forskrift, enkeltvedtak og vilkår gitt med hjemmel i forskriften. Medvirkning til overtredelse er straffbart. Forsøk på forbrytelse er straffbart, jf. straffeloven § 49.

Skyldgraden er angitt ved at uaktsom overtredelse er straffbart. Grovere former for skyld kan være straffeskjerpene, jf. annet ledd annet punktum.

Strafferammen er ”bøter eller fengsel inntil 6 måneder”. For de bagatellmessige overtredelser fastsettes således bøtestraff alene, mens de mer alvorlige overtredelser straffes med fengsel inntil 6 måneder, eventuelt i kombinasjon med bøtestraff. Samme handling kan rammes av flere straffebud, jf. straffeloven § 62. Forsøk og medvirkning straffes etter samme strafferamme, sml. straffeloven §§ 51 og 58. Mht. foretakstraff gjelder straffelovens bestemmelser, jf. §§ 48 a og 48 b.

Under ” særdeles skjerpene omstendigheter” øker strafferammen, jf. annet ledd: ” kan fengsel inntil 2 år anvendes”. Som straffeskjerpene omstendigheter er angitt grovere former for skyld, jf. ”forsett eller grov uaktsomhet”. Av allmennpreventive grunner er det straffeskjerpene om ”overtredelsen har eller kunne ha medført alvorlig fare for liv eller helse”. Tilsvarende er det straffeskjerpene om overtredelsen ”er foretatt eller fortsatt på tross av pålegg eller henstilling fra offentlig myndighet.” Likestilt med ”offentlig myndighet” er privat som er delegert myndighet fra offentlig myndighet.

*Til § 37 (stansing av ulovlig arbeid og opphør av ulovlig bruk. Fjerning eller retting av ulovlig utført arbeid)*

Paragrafen er en utvidelse av havne- og farvannsloven § 29 ved at Kystverket gis tilsvarende beføyelser som kommunen. Bestemmelsen svarer således til plan- og bygningslovens § 113.

*Til § 38 (forelegg om plikt til å etterkomme pålegg eller forbud)*

Paragrafen er en utvidelse av havne- og farvannsloven § 30 ved at departementet gis tilsvarende beføyelser som kommunen. Bestemmelsen tilsvarende plan- og bygningslovens § 114.

*Til § 39 (tvangsfullbyrdelse)*

Paragrafen er en utvidelse av havne- og farvannsloven § 31 ved at Kystverket gis tilsvarende beføyelser som kommunen. Bestemmelsen tilsvarende plan- og bygningslovens § 115.

*Til § 40 (erstatning m.v.)*

Paragrafen tilsvarende havne- og farvannsloven § 32, men er utvidet ved at Staten gis tilsvarende panterett som kommunen ved iverksetting av tiltak etter farvannsloven § 33.

*Til § 41 (forholdet til forvaltningsloven)*

Paragrafen er en konsekvens av forvaltningslovens § 28.

## 11.2 Motiver til de enkelte bestemmelser – lov om havnevirksomhet

### *Til §1 Formål*

Med "havn" forstås, i vid forstand, anløpssted og område hvor et fartøy kan lastes, losses eller søke ly. Etter en naturlig forståelse omfatter dette tusenvis av havner av ulik karakter. En slik vid definisjon er hensiktsmessig for eksempel i farvannsforvaltning og i kystzoneplanlegging.

I forbindelse med havnevirksomhet forutsettes vanligvis tilrettelagt infrastruktur og suprastruktur for sjøtransport. Med infrastruktur menes det nett av faste anlegg som er grunnlaget for virksomheten, for eksempel kai, molo, bygninger, havneareal, jernbaneskiner og vei på havnearealet og lignende. Med suprastruktur forstås flyttbare innretninger som kran, kjøretøy, merke, skilt og lignende. Selve havnevirksomheten kan romme et utall aktiviteter. Det er vanlig å skille mellom tjenesteyting, forvaltning og myndighetsutøving.

Med utbygging av vei og jernbane er mange havner blitt et ledd i en varestrøm hvor det foregår omlasting. Utviklingen i Europa vil medføre at sjøtransport får større betydning som transportform, og at det er viktig å legge til rette for kombinerte transporter sjø og land. Andre havner er bygget for å betjene en bestemt sektor for eksempel Forsvaret, fiskerinæringen eller petroleumsnæringen. Mange havner er bygget opp rundt fiskerinæringen og viktige sesongfiskerier. De siste tiårene har en sett en parallell i utbyggingen av oljebaser langs kysten. Dette er havner som er lokalisert ut fra hvor den tilhørende aktivitet pågår. En del havner betjener utelukkende private formål, for eksempel en industrihavn. Mange havner må betraktes som kombinerte i den forstand at de betjener flere formål.

Gjeldende havne- og farvannslov omfatter i prinsippet alle kategorier havner. I utgangspunktet videreføres dette i utkastet. Som en følge av at farvannsbestemmelsene er skilt ut i egen lov, vil havneloven først og fremst ha betydning for havner hvor det foregår en viss virksomhet og hvor det er behov for en overordnet havneforvaltning.

Paragrafen uttrykker den overordnede målsetting med havneforvaltningen og som skal legges til grunn ved anvendelse av lovens bestemmelser. Bestemmelsen framhever "effektiv havnevirksomhet" som sentral målsetting. Dette innebærer at loven skal være instrument i det transportpolitiske arbeid med å overføre gods fra vei til sjø, og således skal bidra til en målrettet havneforvaltning i så henseende, jf. St. melding nr. 46 (1999-2000) Nasjonal transportplan 2002-2011. På side 73 vises det i nevnte dokument til at "Hovedmålsettingen er at havner skal være effektive godsknutepunkt mellom landverts og sjøverts transport, slik at næringslivets transportkostnader blir minst mulig." Forutsetninger for effektiv havnevirksomhet som tilstrekkelige landarealer, transportinfrastruktur på land og i sjøen av høy standard, samt samarbeidsløsninger mellom ulike havneaktører, må først og fremst skapes gjennom aktivt eierskap. Loven er imidlertid basert på overordnet statlig styring med havnestrukturen, og er derfor utformet som en rammelov som muliggjør fleksibilitet i forvaltningen.

Målsettingen om ”effektiv havnevirksomhet” skal ses i sammenheng med ”samfunnets, fiskerienes og næringslivets behov for slike tjenester.”

Havneforvaltningen skal vektlegge bredere samfunnsinteresser, for eksempel hensynet til den sivile og militære beredskapen, sikkerhetshensyn, miljøhensyn og samferdselshensyn. Havnene vil videre ha en særlig viktig funksjon for de sjøbaserte næringer som fiskeri, oppdrett og petroleumsvirksomhet. For å utnytte ressursene på disse feltene og utløse potensialet for verdiskapning, stilles store krav til havnetjenester.

Etter farvannsloven er departementet farvannsmyndighet. Kommunen som havnemyndighet har imidlertid et visst behov for å regulere trafikken m.v. i innseilingen til havnen. Havneloven bygger derfor på at kommunen kan være farvannsmyndighet innen et særskilt fastsatt distrikt, havnedistriktet. Når kommunen utøver sitt forvaltningsansvar som farvannsmyndighet, skal farvannslovens § 1 gjelde som retningslinje. Enkelte av farvannslovens bestemmelser er dessuten gjort gjeldende for kommunens forvaltning gjennom henvisninger i havneloven.

#### *Til §2 Virkeområde*

Etter paragrafens første ledd gjelder loven ”trafikk- og fiskerihavner” underlagt norsk jurisdiksjon. Fiskerihavn er nevnt ved siden av trafikkhavn ettersom de fleste havner langs kysten tjener både trafikk- og fiskeriformål, dvs. er kombinasjonshavner. Mange trafikkhavner er viktige ligge-, mottaks- og servicehavner for fiskeflåten. Preget av å være fiskerihavn vil imidlertid variere med sesongen og hvor på kysten vi befinner oss. Enkelte havner er særskilt opprettet for fiskeriformål. For slike havner gjelder særlige regler, se definisjonen i § 4 tredje ledd, jf. også særbestemmelsen i § 11.

Loven omfatter både privat og offentlig eiet havn. De fleste bestemmelsene gjelder imidlertid kommunale trafikk- og fiskerihavner. Andre havner omfattes hvor det uttrykkelig framgår av loven eller når det følger av vedtak med hjemmel i loven. Bestemmelsene i §§ 6 og 8 gjelder alle havner.

Særlig havnevirksomhet reguleres i egen lovgivning og unntas derfor fra loven gjennom bestemmelsen i annet ledd. Loven gjelder imidlertid ved etablering av slik virksomhet. Dette gjelder havnevirksomhet for ”forsvarsformål”, dvs. orlogsbaser og andre militære havner, jf. lov av 18. august 1914 nr. 3. om forsvarshemmeligheter. Videre omfatter unntaket havnevirksomhet for ”petroleumsformål”. Unntaket gjelder likevel bare den virksomhet som reguleres gjennom petroleumslovgivningen, jf. lov av 29. november 1996 nr. 72. Unntaket omfatter således ikke oljebaser innenfor grunnlinjen. Endelig omfatter loven ikke havnevirksomhet for veiformål, dvs. fergeleier i det offentlige veisystemet, jf. lov av 21. juni 1963 nr. 23 veiloven. Når det gjelder fergens bevegelser i sjøen, gjelder de alminnelige regler for fartøy i havn. I den utstrekning havner som nevnt i annet ledd tas i bruk for trafikk- og fiskerihavneformål, gjelder likevel konsesjonsbestemmelsen i § 5 og også andre bestemmelser i loven kan komme til anvendelse.

Etter tredje ledd kan loven gjøres gjeldende for Jan Mayen og Svalbard i den utstrekning Kongen bestemmer.

### *Til §3 Folkerettslig begrensning*

I samsvar med det dualistiske prinsipp, er det tradisjonelle utgangspunkt at folkeretten står tilbake for norske regler i tilfelle motstrid. Dette utgangspunktet er vesentlig modifisert. § 3 innebærer en henvisning til folkerettens regler på området. Traktatrett så vel som internasjonal sedvanerett går i tilfelle motstrid foran lovens øvrige bestemmelser.

### *Til §4 Definisjoner*

Paragrafen inneholder definisjoner av viktige begreper i lovutkastet. Begrepene vil også benyttes i forskrifter i medhold av loven.

Bestemmelsens bokstav a definerer ”havneformål”. Definisjonen er ikke uttømmende, men kjernen i begrepet er klart nok og framgår av definisjonen. Havneformål vil for det første være ”investeringer og andre tiltak i faste anlegg som er grunnlaget for virksomheten.” Dvs. investeringer i fast eiendom og anlegg som skal benyttes i havnevirksomheten, som arealer for lagring og håndtering av gods, kaier, moloer, fyr m.v. Også investeringer i ”nødvendig driftstilbehør som innretninger for fortøyning, lossing, lasting, lagring og for sikker navigasjon” omfattes av definisjonen. Se Ot. prp. nr. 3 (1983-84) side 14 om havneoppgaver.

Det lar seg ikke gjøre å lage en uttømmende liste over havneformål, dels fordi eksemplene er for mange, og dels fordi det er meningen av begrepet skal ta opp i seg nye havneformål ettersom utviklingen aktualiserer dette. Noen enkelttilfeller som har voldt bry, er gjennomgått i kapittel 7.

I bokstav b er begrepet ”trafikkhavn” definert. Eierforholdene i havnen er uten betydning. Tre kumulative vilkår må være oppfylt for at en havn kan defineres som trafikkhavn: For det første må havnen være ”allmenn tilgjengelig”. Vilkåret innebærer at havnen fra sjøsiden i utgangspunktet kan trafikkeres fritt og ikke utelukkende fungerer for en bestemt persons eller en avgrenset krets av personers formål. For det andre må havnen være ”ledd i passasjertrafikk og/eller varestrøm”, dvs. at havnen har passasjertrafikk eller er omlastingssted i en transportkjede. Havner som ikke fungerer som omlastingssted for varer, for eksempel liggehavner, faller utenfor. For det tredje er det et vilkår at passasjertrafikken og/eller varestrømmen ”har et visst omfang”. Det må legges til grunn at departementet i det konkrete tilfellet fastsetter grensen ut fra en totalvurdering.

Begrepet ”fiskerihavn” er definert i bokstav c. Begrepet er benyttet i noe forskjellig betydning i §§ 2 og 11. I § 2, virkeområdebestemmelsen, inngår det i begrepet ”trafikk- og fiskerihavn”. Som det framgår av kommentarene til § 2, er de fleste trafikkhavner kombinasjonshavner hvor betjening av fiskeflåten i perioder inngår som en sentral oppgave. Begrepet fiskerihavn er i loven benyttet også i en mer innskrenket betydning, se særregelen i § 11 som definisjonen her gjelder. Definisjonen gjelder ”havn som er særskilt opprettet for å ivareta fiskeriformål.” Dvs. at formålet med etableringen av havnen har vært å tilgodese fartøy innført i merkeregisteret. Slike havner knytter seg til statlige investeringer i havner langs kysten for å ivareta fiskeflåtens behov.

Begrepet "fartøy" er definert i bokstav d. Definisjonen svarer til definisjonen i farvannsloven § 4 og lov om lostjenesten § 3, med en tilføyelse: "løfteinnretninger". Definisjonen er tatt med da det i relasjon til enkelte paragrafer kan oppstå tvil om hva som menes med fartøy. Definisjonen gjelder hele loven. Fartøybegrepet vil omfatte ubåt, fly, luftputefartøy, bore- og entreprenørfartøy m.v. Bestemmelsen omfatter ikke installasjoner som står permanent på bunnen.

Begrepet "havnedistrikt" er definert i bokstav e. Havnedistriktets funksjon er å bestemme de geografiske grenser for kommunens rett og plikt til å drive myndighetsutøvelse etter denne lov. Havnedistriktet er derimot ikke bestemmende for hvor kommunen kan drive forretningsvirksomhet eller utføre forvaltningsoppgaver som ikke er myndighetsutøvelse i snever forstand. Et pålegg overfor en kommune om opprettelse av havnedistrikt, skal skje ved enkeltvedtak. Opprettelse av selve havnedistriktet er bare indirekte bestemmende for rettigheter og plikter for en ubestemt krets av personer, og det er etter forvaltningsloven ikke krav om at opprettelse skjer i forskrifts form. En plikt til å følge reglene for fastsettelse av forskrift, jf. forvaltningsloven kapittel VII, følger imidlertid av denne lovs § 9. I forskriften vil distriktets geografiske utstrekning dokumenteres, for eksempel ved angivelse av UTM-koordinater. Distriktet kan omfatte både sjø- og landområder.

I bokstav f defineres begrepet "havnekasse". Havnekassen er den del av havnens aktiva som bare må benyttes for havneformål med mindre annet fastsettes i medhold av § 6 om avvikling.

Havnekassen omfatter først og fremst det som er "havnens eiendom", og løpende inntekter i form av havneavgifter (i utkastet gebyr) og vederlag for utleie og bruk av særlige havneinnretninger.

Ved at havnen er kommunal er kommunen eier av all eiendom som eies av havnekassen. Det som i juridisk henseende særpreger eiendom som inngår i havnekassen, er at det dreier seg om eiendom som er særskilt båndlagt til bruk for havneformål. Dette gjelder kaier, moloer og fast eiendom som er finansiert med havnens inntekter eller som i sin tid er gitt til havnen. For så vidt gjeleder eiendom som vedkommende havn hadde grunnbokshjemmel til før 1. januar 1985, må det som utgangspunkt legges til grunn at dette er eiendom som tilhører havnekassen, også eiendom som er overført fra kommunen. Der eiendom er overført fra kommunen, kan det nok i en del tilfeller være tvil om overføringen har vært tileiendom for havnen, eller om det bare har vært en bruksrett. I siste tilfelle står vi overfor "særlig havneinnretning", jf. nedenfor. I mange havneområder har det skjedd en betydelig oppfylling og utvidelse av landarealene. Dersom det er havnen som har bekostet arbeidet, er det naturlig at innvunnet landareal tilordnes havnekassen. Dette gjelder selv om kommunen har grunnbokshjemmel til den tilstøtende grunn. Rettslig vil det som regel ikke være tvil om hva som inngår i havnekassen. Tvilen knytter seg til det faktiske grunnlag for den rettslige bedømmelsen. Bygninger og driftsutstyr som er anskaffet av havnekassens midler, inngår også i havnekassen. Når fast eiendom eller løsøre som inngår i havnekassen selges, skal salgssummen inngå i havnekassen. Dette gjelder også om havnen nedlegges og havneeiendom selges. Det vises i denne sammenheng til utkastets § 6.

Begrepet ”særlig havneinnretning” er omhandlet i bokstav g). Det omfatter fast eiendom, anlegg eller innretning som kommunen har stilt til disposisjon for havnen. I dette ligger at rådigheten skal være for havneformål. Vederlag for bruk og utleie inngår i havnekassen. Særlig havneinnretning hadde betegnelsen ”spesiell havneinnretning” etter loven av 1933, og var der definert som for eksempel kraner, jernbanespor, silo eller lignende. Dette ble ført videre i loven av 1989, og utvalget går inn for at ordningen opprettholdes også i utkastet.

## **Kapittel II Om retten til å anlegge, inneha, drive og avvikle trafikkhavnevirksomhet**

### *Til §5 Anlegg, innehav og drift av trafikkhavn*

Bestemmelsen er ny og har en parallell i luftfartsloven § 7-5 og 7-6. Gjeldende havne- og farvannslov inneholder i § 8 tredje ledd en konsesjonsbestemmelse om ”...bygging av kaianlegg, andre anlegg eller konstruksjoner i havnen som er av vesentlig betydning for den sjøverts ferdsel eller innseilingsforholdene. Paragrafen skal sikre at staten ikke påføres unødige utgifter i farleden. Bestemmelsen har begrenset anvendelsesområde ved at den bl.a. ikke gir adgang til transportpolitiske vurderinger på mer generelt grunnlag, for eksempel en vurdering av om det er hensiktsmessig å etablere kaianlegget ut fra bredere transportpolitiske vurderinger.

Paragrafen tar sikte på å etablere en overordnet statlig styring med anleggelse, innehav og drift av viktige trafikkhavner for å ivareta nasjonale interesser. Konsesjonsordningen tar nærmere bestemt sikte på etablere en overordnet offentlig regulering av havnestrukturen ut fra en transportpolitisk og samfunnsmessig vurdering.

Etablering og utvidelse av havn vil være tiltak som krever tillatelse etter bestemmelsen her og etter farvannslovens bestemmelser om tiltak i farvann. Det er naturlig å samordne behandlingen etter respektive lover så langt som råd.

#### Første ledd

Konsesjonsplikten avgrenses til ”trafikk- og fiskerihavner”. Begrepet ”trafikkhavn” er definert i § 4 annet ledd. Behovet for en overordnet transportpolitisk vurdering er først og fremst knyttet til havner som er tilknyttet landverts transportinfrastruktur.

Paragrafen fastsetter som rettesnor for konsesjonsmyndigheten et prinsipp om at konsesjon kun må tildeles når det er forenlig med ”allmenne hensyn”. Dette innebærer at konsesjonsbehandlingen må bygge på en bred totalvurdering hvor uttalelser fra kommune og fra andre berørte myndigheter vektlegges. Bestemmelsen skal sikre at søker ikke tilsidesetter offentlige hensyn og interesser. Ved anlegg og utvidelse av en havn skal konsesjonssøknaden således redegjøre for hvordan tiltaket berører skipsfarts-, fiskeri-, miljø- og planinteresser.

Det påhviler søker også å oppfylle eventuelle krav om miljøkonsekvensutredning. Etter regler om konsekvensutredning, jf. forskrift av 21. mai 1999 nr. 502 om konsekvensutredninger etter plan- og bygningslovens kapittel VII-a, vedlegg I pkt. 2.6. og vedlegg II. pkt. 2.6. kan etablering, utbygging og oppgradering av havner medføre plikt til konsekvensutredning. I følge vedlegg II.2.6. skal utbygging og

oppgradering av havner og havneanlegg med investeringskostnader på mer enn 50 mill. kr og som medfører utarbeidelse av plan etter plan- og bygningsloven, vurderes i forhold til kriteriene for konsekvensutredning, jf. forskriften § 4. Etter vedlegg I pkt. 2.6. skal alltid tiltak som gjelder trafikkhavner og havneinstallasjoner, inklusiv offshore installasjoner, og havner og installasjoner for trafikk på innenlands vannveier, der betjening av skip på over 1350 tonn kan seile og anløpe, konsekvensutredes. Kystdirektoratet er ansvarlig myndighet etter nevnte regler og avgjør om utredningsplikten er oppfylt.

Etter første ledd annet punktum kreves det for anlegg av havn at området er avsatt til havneområde etter plan- og bygningsloven, det er således ikke tilstrekkelig at området er regulert for andre lignende formål, for eksempel industriformål. Det framgår videre av bestemmelsen at området må ha tilfredsstillende sjøverts tilknytning. Bestemmelsen endrer ikke departementets innflytelse på den planmessige koordinering av havner i forhold til veier, jernbane og lufthavner. Som i dag vil denne innflytelse bli utøvd gjennom utarbeidelse og uttalelser til planer på ulike forvaltningsnivå. Søker skal redegjøre for hvordan tiltaket samsvarer med slike offentlige planer.

Konsesjonsreglene omfatter det å "anlegge" en trafikkhavn. Anlegg av trafikkhavn omfatter for det første nyetablering av trafikkhavn. Dvs. at det fra grunnen av bygges opp en trafikkhavn. Alternativet omfatter videre etablering av trafikkhavn som nytt forretningsområde. Bestemmelsen gjelder videre drift av havner, jf. å "drive" trafikkhavn. Alternativet har betydning først og fremst ved fastsettelse av konsesjonsvilkår. Innehaver og driftsansvarlig kan være samme person, men kan være ulike personer. Alternativet har bl.a. betydning ved fastsettelse av konsesjonsvilkår. Bestemmelsen omfatter videre det å "inneha" en havn. Det vises til det som er sagt om alternativet "drive". Offentlig kontroll med hvem som innehar en havn kan for eksempel ha betydning for at konkurranseregler etterleves, se § 15 om forretningsområde for kommunale havner.

#### Annet ledd

Etter annet ledd gjelder reglene om konsesjonsplikt tilsvarende ved "utvidelse, reduksjon, flytting og vesentlige organisatoriske endringer vedrørende havn." Det må antas at utvidelse av eksisterende havn foretrekkes framfor nyetablering på grunn av kostnader forbundet med å bygge opp en havn fra grunnen av. Alternativet utvidelse omfatter utøkning av havnearealer, større mudringsarbeider som øker trafikkgrunnlaget og erverv av andre havner. Alternativet "reduksjon" gjelder hvor eksisterende havneier foretar disposisjoner som reduserer havnetilbudet, for eksempel ved omregulering av havneområder. Konsesjonsreglene får videre anvendelse på flytting av havnevirksomhet. Alternativet omfatter hel eller delvis relokalisering av eksisterende havn, for eksempel i forbindelse med byutvikling. Endelig gjelder konsesjonsreglene ved vesentlige organisatoriske endringer i havnen. Alternativet omfatter viktige endringer i eierforholdene i havnen som ved skifte av rettssubjekt, for eksempel fra kommunalt foretak til aksjeselskap. Alternativet omfatter ikke endringer på operatørsiden.

#### Tredje ledd



Det forutsettes i bestemmelsens annet ledd at det gis utfyllende regler om konsesjonsplikten slik denne er beskrevet i paragrafen.

Det følger av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper at det kan stilles vilkår i forbindelse med forvaltningsvedtak. Som praktisk eksempel på konsesjonsvilkår kan nevnes: at anlegget skal påbegynnes og fullføres innen en bestemt tid, at kaianlegg og lignende skal holdes i forsvarlig stand og at virksomheten skal opprettholde et tilfredsstillende servicetilbud. Staten vil ha et særlig ansvar for å legge til rette for tilknytning til nasjonale havner sjø- og landverts. De statlige prioriteringer skjer gjennom nasjonale planprosesser, jf. NTP. For de fleste havner vil således realiteten være at søker vil være ansvarlig for etablering eller utvidelse av nødvendige tilførselsveier i tillegg til selve havnetiltaket. Et slikt ansvar kan presiseres i vilkårsform.

Trafikkhavn som ved lovens ikrafttredelse er i funksjon, trenger ikke konsesjon for dagens virksomhet. Alle trafikkhavner bør imidlertid anskaffe nødvendig dokumentasjon på forhold av betydning for senere konsesjonssøknad. Opplysninger om virksomheten skal innen 3 år fra lovens ikrafttredelse registreres i sentral database opprettet av departementet for saksbehandling etter bestemmelsen her. Se overgangsbestemmelsen.

#### *Til § 6 Avvikling*

Paragrafen er ny og gjelder kommunale havner. For private havner gjelder alminnelige regler om eiers rett til å avvikle egen virksomhet. En tilsvarende rett har ikke kommunen som havneeier. Selv om kommunen har rett til å selge unna kommunal eiendom, vil reglene om benyttelse av havnekassen for havneformål låse salgsinntektene og hindre en restrukturering av havnesektoren.

Bestemmelsen her tar sikte på å regulere situasjonen når kommunen vil avvikle sin havnevirksomhet. Paragrafen åpner for at departementet "kan" gi tillatelse til avvikling. Avgjørelsen beror på en transportpolitisk skjønnsmessig vurdering av "samferdsels- og næringsmessige konsekvenser av avviklingen." Dvs. ikke en skjønnsmessig totalvurdering hvor andre hensyn, for eksempel hensynet til kommuneøkonomi, kan vektlegges. Adgangen til å stille vilkår for å avbøte uheldige konsekvenser bør imidlertid trekkes inn i vurderingen, jf. annet punktum. Det er naturlig å knytte vurderingen til havnens faktiske posisjon i det samlede samferdselsbildet. Viktige momenter vil således være havnens størrelse, dens influensområde og kommunikasjonsforhold, havnens rolle som knutepunkt i det generelle samferdselsmønsteret, havnens betydning i import- og eksportsammenheng, samt havnens utviklingsmuligheter. I tillegg vil det være naturlig å legge vekt på havnetilbudet i området og om havnen skal avvikles lokalt og bygges opp annet sted i kommunen, for eksempel som ledd i byutvikling. Fastsettelse av vilkår kan avbøte uheldige konsekvenser av en avvikling. Bestemmelsen angir vilkår som normalt bør vurderes og er ikke ment å være uttømmende. I mange tilfeller vil delvis avvikling bidra til å ivareta samferdsels- og næringsmessige hensyn. Samferdsels- og næringsmessige hensyn kan videre ivaretas gjennom interkommunalt samarbeid. En naturlig løsning vil således kunne være at de frigjorte midler går inn i et interkommunalt samarbeid. Det kan tenkes at det er fornuftig å avvikle havnen, men at det ikke er havneformål å benytte frigjorte midler til. For at midlene likevel kan

komme sjøfartsnæringen til nytte, bør det kunne stilles vilkår om benyttelse av midlene for andre formål som fremmer sjøverts ferdsel. Som hovedregel skal det ikke gis tillatelse til å disponere havnekassen for annet enn havneformål og formål som fremmer sjøverts ferdsel, jf. tredje ledd "særlig tilfelle". Bare unntaksvis vil det være aktuelt å tillate at midlene disponeres for "allmenntillegelig formål".

Bestemmelsen er gitt tilsvarende anvendelse for "flytting av havnevirksomhet utenfor kommunen." Bestemmelsen kan således ytterligere bidra til å restrukturere havnesektoren og legge til rette for strategiske samarbeid mellom flere havner innen samme region. Eksempelvis kan en havn helt eller delvis selges og verdiene reinvesteres i annen etablert havn, eventuelt i forbindelse med nyetablering.

#### *Til § 7 Adgang til å benytte havn*

Gjeldende lov § 10 første ledd bygger på at fartøyer har fri adgang til havner innenfor havnedistrikt. Poenget er at havnen som utgangspunkt har plikt til å motta alle fartøyer i lovlig ærend.

Bestemmelsen videreføres og presiseres i utkastets § 7. Formålet med bestemmelsen er å fremme likebehandling av fartøy ut fra konkurransemessige hensyn.

Begrensninger i mottakplikten og nektelse av adgang til trafikkhavn må ha saklig grunn. Retten til anløp gjelder også utenlandske fartøy. Imidlertid vil det i en del tilfelle på folkerettslig grunnlag være adgang til å nekte et utenlandsk fartøy adgang til norsk havn.

I lovteksten er det ellers vist til at mottakplikten begrenses ut fra plassforholdene, hensynet til fiskerinæringen, miljøet og sikkerheten i havnen. Det vises ellers til framstillingen foran under kap 7.4.4.

#### *Til § 8 Sikkerhet*

Bestemmelsen dekker forhold som angår sikkerhet i vid forstand. Rettsregler på området følger i dag dels av alminnelige rettsprinsipper, forskrifter gitt med hjemmel i havne- og farvannsloven § 11 nr. 3 og 5, samt annen lovgivning. Mht.

beredskapsarbeidet gjelder særlige avtaler mellom havner og ulike offentlige etater. Havner har egenskaper som gjør at de er viktige for å ivareta "rikets sikkerhet".

Havnevirksomhet er et viktig ledd i arbeidet for sikring av sjøtransportlinjene og for mottak og videretransport av aktuelle ressurser i en krise- eller krigssituasjon. Slike funksjoner må opprettholdes uavhengig av organisatoriske forhold.

Havnevirksomhet, dvs. lossing, lasting, lagring og transport innen havnedistrikt, kan representere fare for stor skade på miljø, person eller eiendom. Særlig gjelder dette ved håndtering av farlig eller forurensende last. I slike tilfeller gjelder en særlig aktsomhetsplikt. Det anses som hensiktsmessig at dette kommer til uttrykk i loven som et generelt krav om at det skal opprettholdes et "høyt sikkerhetsnivå." Den nærmere fastlegging av aktsomhetsnormen skjer i rettsavgjørelser. Forskrifter om "sikkerhetstiltak" kan gis med hjemmel i tredje ledd. Paragrafens første ledd fastslår videre som en målsetning for havnevirksomhet at den skal søke å motvirke "støy og andre miljøulemper". Reglene i lov av 16. juni 1961 nr. 15 om rettshøve mellom grannar gjelder m.h.t. tålegrensen i naboforhold. Forskrifter om "miljøkrav" kan gis med hjemmel i tredje ledd.

Paragrafens annet ledd understreker de plikter som påhviler havnen og den som deltar i havnevirksomhet. Alle aktører i havnen har et egenansvar for sikkerheten. Styret for havnen, eventuelt eier, vil imidlertid ha et overordnet ansvar for sikkerhetstiltak.

Krav om en "effektiv beredskap" innebærer bl.a. at det etableres samarbeid mellom andre offentlig etater for å møte "fare- og ulykkessituasjoner" innen havnedistriktet. Slike etater vil for eksempel være SFT, politiet og brannvesen. Reglene i forurensningsloven om akutt forurensning gjelder tilsvarende så langt de passer.

Paragrafens tredje ledd gir fullmakt til å fastsette forskrifter om "beredskap og sikkerhetstiltak". Bestemmelsen omfatter både sivil og militær "beredskap". Det er naturlig at slike regler utarbeides i samarbeid med berørte etater. Reglene kan gjelde beredskapssamarbeid mellom flere havner. Bestemmelsen erstatter videre gjeldende lovs § 11 nr. 3. I medhold av bestemmelsen kan således fastsettes forskrift om lossing, lasting, lagring og transport innen havnedistriktet av farlige stoffer og varer. Bestemmelsen er ikke utelukkende knyttet til farlige egenskaper ved lasten, men kan også benyttes når formålet med reglene er å sikre at losse- og lasteoperasjoner skjer på en sikker måte, jf. Sjø sikkerhetskonvensjonen kapittel VI og forslag til europaparlaments- og rådsdirektiv om lasting og lossing av tørrbulkskip (KOM (00) 179). Bestemmelsen gir videre adgang til å fastsette sikkerhetstiltak tilpasset brukernes behov i fiskerihavner, som belysning, krav til landganger, flytebrygger, rekkverk m.v. Utvalget vil peke på at det er viktig å kunne pålegge kaieier å sørge for sikker atkomst. Bestemmelsen gir departementet adgang til å fastsette "nærmere miljøkrav." Bestemmelsen kan benyttes for å oppfylle EU-direktiv 2000/59/EF (Kom (00) 236) om mottak av avfall fra skip. Det kan således fastsettes krav om mottaksfasiliteter- og en viss mottakskapasitet for avfall, samt krav for å sikre videre håndtering av avfallet i havnen. Det kan fastsettes at det skal utarbeides avfallsplaner for alle havner, for hver enkelt havn eller samlet for en region. Bestemmelsen erstatter for øvrig gjeldende lovs § 11 nr. 5, som gir departementet fullmakt til å fastsette forskrift eller enkeltvedtak om tiltak mot forurensning fra oppankrede og fortøyde fartøyer, derunder om skjerming av lys og demping av lyd.

### **Kapittel III Forvaltning**

#### *Til § 9 Opprettelse av havnedistrikt*

Bestemmelsen svarer i hovedtrekk til gjeldene lovs § 14. Det vises til merknader til bestemmelsen i Ot. prp. nr. 3 (1983-84) side 79-80. Havnedistriktets funksjon er å fastsette området hvor kommunen kan treffe vedtak, dvs. enkeltvedtak og forskrift, etter bestemmelser i loven som legger myndighet til kommunen. Havnedistriktet i sjøen fungerer i tillegg som grense mellom statlig og kommunalt ansvarsområde. Etter gjeldende lov kan kommunen oppkreve avgifter innen et særskilt område, avgiftsområde. Bestemmelser om dette i loven anses som overflødig ved siden av bestemmelsen om havnedistrikt. Det vil fortsatt være adgang til å oppkreve gebyrer i et avgrenset område. Reglene om finansiering av havnevirksomhet videreføres, jf. kapittel V. Gebyrene skal således fastsettes slik at de er kostnadsorientert. Dette innebærer bl.a. et forbud mot krysssubsidiering og at det ikke skal oppkreves gebyrer når havnen ikke har kostnader å vise til.

Paragrafens første ledd er ny, men en lovfesting av alminnelig praksis. I kommunens sjøområder avgjør departementet om det er behov for opprettelse av havnedistrikt, jf. annet ledd. En søknad om opprettelse av nytt havnedistrikt må vurderes i forhold til behovet for å drive lokal myndighetsutøvelse i området. Et slikt behov kan for eksempel oppstå som følge av endringer i trafikk mønsteret eller planer om tiltak for å øke sjøsikkerheten lokalt. På land avgjør kommunestyret selv om det er behov for å drive myndighetsutøvelse, jf. tredje ledd.

Paragrafens annet ledd bygger på gjeldende § 14 annet ledd. Staten har tradisjonelt vært farvannsmyndighet og har ansvaret for viktige farleder uten hensyn til havnedistrikt. Staten bør derfor fastsette havnedistriktets utstrekning i sjøen. Gjeldende bestemmelse bygger på at det er departementet som ensidig fastsetter havnedistriktet og har derfor en regel om at kommunen skal uttale seg før opprettelse av havnedistrikt i sjøen. Reglene er nå i samsvar med vanlig praksis hvor kommunen søker om opprettelse. En særskilt regel er således vurdert som unødvendig og sløyfet. I praksis er det ikke opprettet havnedistrikt utenfor grunnlinjene. Bestemmelsen om dette er vurdert som unødvendig og er dermed sløyfet. Det har i praksis vært tvil om det skal opprettes nytt havnedistrikt ved interkommunalt samarbeid eller om de felles havnedistriktene automatisk skal anses som nytt felles havnedistrikt. Annet ledd annet punktum gir nå en fakultativ adgang til opprettelse av nytt felles havnedistrikt. Reglene om hvordan grensene trekkes i sjøen er uendret, og det vises til merknadene om dette i Ot. prp. nr. 3 (1983-84) side 80.

Paragrafens tredje ledd om opprettelse av havnedistrikt på land svarer i hovedsak til gjeldende § 14 tredje ledd. Som etter gjeldende rett kan kommunestyret kun opprette havnedistrikt på land når dette vil grense til havnedistrikt opprettet i sjøen. Som etter gjeldende rett vil område som i bindende reguleringsplan, jf. plan- og bygningsloven §§ 25 og 18, er avsatt til havneområde, inngå i havnedistriktet, men først fra det tidspunkt grensene er endret i samsvar med reglene i fjerde ledd. Bestemmelsen må tolkes innskrenkende på ett punkt. Gjelder reguleringsplanen havneområde på land, vil det inngå i havnedistriktet bare når det grenser mot havnedistrikt på sjøen.

Paragrafens fjerde ledd er nytt. Gjennom tidene er havnedistrikter opprettet dels ved lov, departementsbeslutning og forskrift. Gjennom overgangsbestemmelser er eldre opprettelser videreført i forbindelse med lovendringer. Havnedistrikter på land er i tillegg opprettet ved kommunestyrets beslutning. Etter fjerde ledd skal opprettelse, endringer og opphevelser av havnedistrikt fastsettes etter reglene som gjelder for forskrifter, jf. forvaltningsloven kapittel VII.

De gjeldende havnedistrikter videreføres i en overgangsperiode på 3 år, jf. overgangsbestemmelse til denne lov. Innen denne tid skal alle havnedistrikter fastsettes som for forskrifter bestemt. I de fleste tilfeller vil havnedistriktets utbredelse bli som før, men dette må vurderes konkret. Det må legges vekt på om det er mest naturlig om farvann forvaltes av staten eller kommunen.

#### *Til §10 Kommunens ansvar*

Paragrafens første ledd svarer til gjeldende lovs § 16 annet ledd første punktum. Området for kommunens tilsynsplikt etter havneloven skal korrespondere med havnedistriktet for å sikre at kommunen kan håndheve tilsynet ved pålegg m.v. Dette

kommer nå til uttrykk gjennom bestemmelsen i tredje ledd. Bestemmelsen her gjør ingen endring i kommunens tilsynsplikt med virksomhet etter regler i andre lover, jf. plan- og bygningsloven og kommuneloven. Slik tilsynsplikt kan gjelde havner også utenfor havnedistrikt. Bestemmelsen her påvirker heller ikke Arbeidstilsynets tilsynsansvar, jf. forskrift av 10. november 1994 nr. 1053 om havnearbeid. Som etter gjeldende praksis kan det avtales at kommunen utfører statlige tilsynsoppgaver. Slike avtaler er særlig aktuelle i forhold til statlige fiskerihavner. Det nærmere innholdet i tilsynsplikten etter bestemmelsens første ledd er å "føre tilsyn med at kaianlegg og andre anlegg og havneinnretninger samt arealer er i forsvarlig stand". Det er ikke et krav om at den faste eiendom, anlegget eller innretninger benyttes for havneformål.

Tilsynet må ses i sammenheng med reglene i § 8 om sikkerhet. Utgangspunktet er således at havnen og den som deltar i havnevirksomhet skal utføre egentilsyn med forhold som angår sikkerheten. Det kommunale tilsynet vil således være en kontroll med egentilsynet. Det skal videre føres tilsyn med at "ferdselen på sjø og land ikke hindres eller vanskeliggjøres." I praksis vil kommunen fastsette forskrift om orden i og bruk av farvannet etter reglene i § 12. Tilsynet vil inngå som ledd i håndhevingen av slike regler, for eksempel gjennom havneoppsyn. Tilsynet inngår videre som ledd i arbeidet med planlegging, anlegg og vedlikehold av kaiområder. Kaiområder regnes ikke som offentlig vei uten når de står "i beinveges samband med veg eller gate." Jf. veiloven § 1 annet ledd. I de fleste tilfeller vil derfor reglene i veiloven kapittel III og IV ikke komme til anvendelse. Kommunens ansvar for planlegging, anlegg og vedlikehold av kaiområder følger av alminnelige regler. Planlegging skjer etter plan- og bygningsloven. Når det gjelder finansiering, gjelder reglene i denne lovs § 17.

Paragrafens annet ledd er i overensstemmelse med den danske lov om havne § 4 første ledd. Det vil gjennom havnetilsynet kunne avdekkes forhold i havner som gjør det uforsvarlig å benytte havnen eller deler av den. I slike tilfeller kan det med hjemmel i bestemmelsen her fastsettes påbud om istandsettelse. Alternativt kan kommunen påby eier å fjerne anlegg og innretninger. Et påbud om fjerning kan være aktuelt i tilfeller der tilstanden er så dårlig at istandsettelse ikke er mulig innen rimelig tid. Bestemmelsen er særlig aktuell for kaier i tilknytning til virksomhet som er innstilt eller nedlagt. For å avgjøre om en havn er i forsvarlig stand vil det normalt kreves havne- og byggetekniske uttalelser. I forbindelse med vedtak etter bestemmelsen her kan det besluttes å sperre av området, jf. § 14 annet ledd.

Paragrafens tredje ledd fastsetter at kommunen er trafikkmyndighet i farvannet. Som etter gjeldende regler kan departementet fastsette unntak fra det kommunale ansvar for viktige farleder, jf. farvannsloven § 19. Bestemmelsen skal ikke være til hinder for at det avtales særskilt om fordeling av ansvaret mellom stat og kommune. For trafikk på kaiområder gjelder veitrafikklovens bestemmelser.

Paragrafens fjerde ledd inneholder en reguleringsfullmakt for departementet.

#### *Til § 11 Fiskerihavner*

Store summer er over lang tid bevilget over statsbudsjettet for å fremme fiskerinæringens behov for havnefasiliteter langs kysten. Slike havner ivaretar ulike funksjoner og formål. Således er det mange fiskerihavner med fiskemottak, andre som fungerer som liggehavner og atter andre som er servicehavner. Ofte er det flere

funksjoner i en og samme havn. Mange fiskerihavner er integrert i trafikkhavner. Aktiviteten i fiskerihavnene kan variere med havnens funksjon og med fiskepriser, sesongfiskerier, kvoter og med antall aktive fiskere i kommunen. Noen havner har stor aktivitet, andre har liten eller ingen betydning i fiskerisammenheng. Fiskerihavner er i større eller mindre utstrekning tatt i bruk for fritidsflåten eller andre formål. Det er fastsatt en særskilt bestemmelse om fiskerihavner ut fra et behov for å regulere virksomheten i fiskerihavner uansett karakter.

Paragrafens første ledd er ny. Fiskerihavner bygget for fiskeriformål er ikke allment tilgjengelig, men forbeholdt fartøy innført i registeret for merkepliktige fiskefartøy. Tradisjonelt har dette vært en underliggende bevilgningsforutsetning. Dette lovfestes i bestemmelsen. Begrepet "fiskerihavn" er ikke entydig, men omfatter moloer, kaier og andre anlegg og havneinnretninger for fiskeriformål helt eller delvis finansiert av staten for å ivareta fiskeflåtens behov. Fiskeflåten betyr her fartøy som er innført i registeret over merkepliktige fiskefartøy, jf. lov av 5. desember 1917 nr. 1 om registrering og merking av fiskefartøyer og lov av 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst § 22. En særrett for fiskeflåten kan ikke gjelde uten unntak. For det første kan situasjonen være at fiskeflåtens behov kan ivaretas selv om andre flåtegrupper benytter deler av havnen. I andre tilfeller kan fiskerihavnen inngå i en kombinert havn hvor det er vanskelig å praktisere slike særretter. Det forutsettes således at departementet benytter fullmakten i første ledd annet punktum og delegerer myndighet til å samtykke til annen bruk. Særlig i trafikkhavner vil det være naturlig å overlate slik kompetanse til kommunen. Det er naturlig at det før det gis samtykke til å benytte fiskerihavnen for andre formål, tas kontakt med berørte fiskeriinteresser. Regler om bruk av fiskerihavner kan også gis med hjemmel i lovens § 12.

Paragrafens annet ledd svarer i hovedtrekk til gjeldende lovs § 16 tredje ledd. Bestemmelsen legger til grunn at en kommunal overtakelse av statens moloer, kaier og andre havneinnretninger kan skje på ulike måter. Det er naturlig at slik overtakelse skjer ved avtale mellom stat og kommune. Dersom kommunen tar fiskerihavnen i bruk, kan dette likestilles med overtakelse. I slike tilfeller kan departementet pålegge kommunen å overta drift og vedlikehold som følger av bruken.

#### *Til §12 Orden i og bruk av havnedistriktet*

Paragrafens første ledd svarer med redaksjonelle endringer til gjeldende lovs § 16 fjerde ledd. Det vises til merknadene til bestemmelsen i Ot. prp. nr. 3 (1983-84) side 81. For merknader til bestemmelsens første ledd bokstav f vises det til Ot. prp. nr. 28 (1989-90). Det vil som i dag være mulig for departementet å gi retningslinjer for kommunale regler om orden i og bruk av havnen.

Mht. annet ledd vises det til kommentarene til farvannslovens §§ 36-38 om vrakfjerning.

#### *Til § 13 Arbeid og anlegg innen havnedistrikt*

Bestemmelsen erstatter gjeldende lovs § 18 annet ledd. Tiltak innen havnedistrikt som kan påvirke ferdselen, krever tillatelse fra kommunen. Det har i utgangspunktet ingen betydning om tiltaket har positiv eller negativ virkning for ferdselen og om tiltaket er av varig eller midlertidig karakter. Bestemmelsen unntar heller ikke kommunens egne tiltak. Opplistingen av tiltak er ikke uttømmende. Kommunen bør avklare med eget farvannsorgan, eventuelt Kystverket, om et tiltak kan påvirke sjøverts ferdsel, og før det treffes avgjørelse etter loven her, jf. første punktum.

Det følger av annet punktum at tillatelse etter bestemmelsen her ikke fritar for krav om tillatelse etter plan- og bygningsloven eller annen lovgivning. Motsatt vil avgjørelse etter annen lovgivning ikke erstatte avgjørelse etter bestemmelsen her. Dersom det ikke er opprettet havnedistrikt gjelder imidlertid farvannslovens bestemmelser fullt ut.

Tiltak som vil stride mot bestemmelser i loven her eller farvannsloven, kan påvirke sjøverts ferdsel. Bestemmelsens tredje punktum gir derfor kommunen et kontrollansvar i forhold til bestemmelser i loven her og farvannsloven.

Bestemmelsene i farvannsloven er gitt tilsvarende anvendelse innenfor havnedistrikt så langt de passer. Det vil for eksempel være naturlig å stille vilkår i forbindelse med tillatelse og for øvrig følge de saksbehandlingsregler som er fastsatt i farvannsloven så langt de passer.

#### *Til § 14 Håndhevelse av loven*

Paragrafen viderefører gjeldende lovs § 20. Det vises til merknadene til bestemmelsen i Ot. prp. nr. 3 (1983-84) side 82-83.

## **Kapittel IV Organisering**

### *Innledende kommentarer*

10 havner er utpekt som nasjonalhavner ut fra deres betydning i samferdselssystemet. Det vises til de generelle merknader under kapittel 7.4. For nasjonalhavner er det i § 16 foreslått særskilte styringsregler.

Nåværende lovs § 12 har bestemmelse som gir departementet adgang til å fastsette forskrifter om sammensetning av styret. Dette er gjort gjennom individuelle forskrifter for den enkelte havn. Tilsvarende bestemmelser blir ikke foreslått i utkastet. I enkelte tilfeller vil det kunne være et særskilt behov for statlig deltakelse i styret for havnen

Et pålegg om oppnevning av statlig representant er inngrep i det kommunale selvstyre. Det kan likevel forsvares med at det er nødvendig å ivareta nasjonale hensyn. Kommunikasjon mellom stat og kommune kan være vanskelig i saker der statlige og kommunale interesser står mot hverandre. Statlig representant kan sørge for kommunikasjon mellom styret for havnen/kommunen og staten. Den statlige representanten bør normalt ha et koordineringsansvar for flere statlige interesser og regionale interesser. Koordineringsansvaret bør nedfelles i forskrift i tillegg til instruks. Adgangen til å oppnevne statlige representanter bør likevel begrenses til tilfeller der dette er begrunnet med ivaretagelse av nasjonale interesser. Det er i disse tilfellene det eksisterer et kommunikasjonsbehov. Generelt gjelder dette havner som utpekes av Kongen som nasjonalhavn. Også i andre tilfeller kan en statlig særinteresse være viktig nok til at det bør oppnevnes statlig representant, for eksempel forsvarsinteresser. De samlede nasjonale interesser kan begrunne statlig representant også i andre tilfeller. Slike interesser kan være knyttet til SFT, Arbeidstilsyn, Veivesen, Forsvaret, Kartverket og Kystverket m.fl., samt fylkeskommunen.

Ved sammensetning av styret for havnen bør kommunen tilstrebe små og beslutningsdyktige styrever som kan samarbeide med havne- og

kommuneadministrasjonen. Det er ikke et krav at styret settes sammen av kommunestyrerepresentanter, men kan bestå av brukere, næringslivsfolk og andre med innsikt i styrearbeid. Når det gjelder ansattes representanter, følger dette av lov.

Loven legger opp til at kommunen skal ha frihet i valg av organisasjonsform for sin havnevirksomhet. Det gis eksempelvis uttrykkelig adgang til å organisere havnevirksomhet i privatrettslige sammenslutningsformer, jf. § 15 første ledd bokstaver c og d. Valg av organisasjonsform vil naturlig nok være avhengig av aktiviteten i havnen. I de minste havnene vil virksomheten gjerne være en integrert del av den kommunale forvaltning. Mange kommuner har benyttet anledningen til å organisere havnevirksomheten i samsvar med de nye regler i kommuneloven kapittel 11 om kommunalt foretak m.v. Likeledes er det samarbeid over kommunegrensene for å finne felles løsninger innenfor et distrikt.

Der det er privat trafikkhavn innen havnedistrikt og det er et konkurranseforhold mellom denne og den kommunale havnen, bør kommunen legge opp en organisering av egen virksomhet slik at det kan opprettholdes en virksom konkurranse. Som ledd i dette bør kommunen vurdere om det er hensiktsmessig å organisere egen virksomhet med myndighetsutøvelse og næringsvirksomhet atskilt.

Utvalgets medlem Randi Thørring er uenig i at havn som eies av en eller flere kommuner skal kunne organiseres som aksjeselskap. Det vises til hennes særmerknad inntatt i kapittel 7.4.5.

#### *Til §15 Organisering*

Loven gjelder også for private trafikkhavner. Det vil imidlertid være slik at de bestemmelser som gjelder utøvelse av forvaltningsmyndighet, ikke gjelder for private trafikkhavner med mindre det er delegert myndighet fra kommunen. Bestemmelsene i farvannsloven kommer til anvendelse for alle havner, også private.

Som utgangspunkt er det ingen andre regler om organisering av havnevirksomhet enn annen virksomhet kommunen er involvert i. Paragrafens første ledd fastslår at havnevirksomhet kan organiseres som angitt i bokstaver a-d, jf. også annet ledd.

Etter kommuneloven § 6 er det kommunestyret som er havnemyndighet med mindre kommunestyret har truffet annen beslutning. I mange kommuner har det til nå vært opprettet egne havnestyrer i medhold av kommuneloven § 11. Adgangen til å organisere kommunale virksomheter som kommunal bedrift, opphørte fra 1. januar 2000. Dette medfører at forvaltningen i tilfeller der den ikke skal utøves av kommunestyret, må legges til et fast utvalg i medhold av kommunelovens § 10, ved at det opprettes et kommunalt foretak etter reglene i kommuneloven kapittel 11 eller at det velges en annen organisasjonsform.

Alt a "kommunal" havn omfatter de tilfeller havnevirksomheten organiseres under kommunestyret eller som kommunalt utvalg. Et utvalg etter kommunelovens § 10 kan ha som saksområde utelukkende havnesaker, men det er ikke noe til hinder for at kommunens kompetanse delegeres til et utvalg som også har andre oppgaver, for eksempel teknisk utvalg.



Alt b "kommunalt foretak" omfatter de tilfeller havnen organiseres etter reglene i kommuneloven kapittel 11. Organisasjonsløsningen er aktuell for havner med større aktivitet og en viss passasjertrafikk og godsomsetning. Det vises til Ot. prp. nr. 53 (1997-98) Om lov om interkommunale selskaper og lov om endringer i kommuneloven m.m. (kommunalt og interkommunalt foretak).

Alt c "helt eller delvis kommunalt eiet aksjeselskap" omfatter de tilfeller der havnen organiseres etter reglene i lov av 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper.

Bestemmelsen gir kommunen adgang til å organisere sin havnevirksomhet etter de alminnelige regler for aksjeselskap. Når kommunen velger en slik organisasjonsform, er formålet også å drive virksomheten med overskudd. Virksomheten må betraktes som næringsvirksomhet. Konsekvensen er i såfall at reglene om vederlagsinntekter i § 19 annet ledd må legges til grunn, jf. også § 18 femte ledd om utdeling. Siktemålet er at havnen etableres på et økonomisk forsvarlig grunnlag og med vekt på næringslivserfaring i ledelsen. Havnen får full frihet til å optimere sin profil, inngå strategiske allianser og treffe de nødvendige langsiktige disposisjoner som kan tiltrekke investorer og/eller forsikre kreditorer om havnens framtidige betalingsevne, og som derfor er villig til å bidra med kapital, forretningsmessig ekspertise og risikovurdering. Kommunens risiko begrenses til den innskutte kapital, mens inntjeningen etter skatt tilfaller aksjonærene i form av utdeling og verdiforhøyelse på aksjene.

Det forutsettes i utkastet at kommunen alene kan etablere og eie havneaksjeselskaper med det formål å utvikle og drive havnevirksomhet. Kommunestyret kan velge om det vil etablere aksjeselskapet alene eller sammen med andre interessenter, herunder med fusjon med eksisterende operatørvirksomhet i havnen. Omdannelse av havnen til havneaksjeselskap skjer ved å foreta innskudd med havneanlegg m.v. etter at en nærmere vurdering av den forventede markedsverdi er foretatt. Det forutsettes at innskuddet omfatter havnens totale aktiva for å unngå handel med enkelte avsnitt av en havn.

Med omdannelse av havnen til aksjeselskap blir utskillelsen fra den kommunale forvaltning enda klarere enn for tilfellet med kommunalt foretak. Kommunen hefter ikke for havnens nye lån og det er heller ikke adgang for kommunen å yte tilskudd eller gi annen form for økonomisk støtte til et kommunalt havneaksjeselskap.

Departementet kan eventuelt sørge for at overskuddet benyttes for havneformål ved å stille vilkår om at det i vedtektene bestemmes at utbytte må benyttes for havneformål, jf. utkastet § 5 annet ledd og aksjeselskapsloven § 2-2 nr. 2.

Kommunestyret kan eventuelt sikre sine interesser ved å betinge seg forkjøpsrett ved salg av arealer. Omvendt sikres havnen og dens brukere ved at det først kan foretas utdeling etter at det er foretatt avsetninger til vedlikehold og nyanlegg i havnen, jf. § 18 femte ledd annet punktum.

Organisasjonsløsningen er aktuell for havner med større aktivitet, dvs. en viss passasjertrafikk og godsomsetning. Særlig mellom havner med en viss import og eksport foreligger det en konkurransesituasjon i Norge. Det bør ikke i havneloven

være noen hindringer i måten som kommunene driver virksomheten på, og det vil i mange tilfeller framstå som naturlig at den kan organiseres tilsvarende som hos private konkurrenter. Organisasjonsformen legger til rette for samarbeid med private aktører og for tilførsel av risikovillig kapital.

Alt d er aktuell for private trafikkhavner. Bestemmelsen er av informativ karakter. Flere av lovens regler vil komme til anvendelse for private trafikkhavner. Når det gjelder eierformen vil det bli opp til eieren å fastsette den.

Paragrafens annet ledd er av informativ karakter i det de nødvendige hjemler for interkommunalt samarbeid er gitt i kommuneloven § 27 og lov av 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper (IKS-loven). En forutsetning om interkommunalt samarbeid kan følge av vilkår fastsatt i medhold av lovens § 6 annet ledd. Havnesamarbeid mellom kommuner kan således foregå innen kommunen som rettssubjekt, dvs. fra løser samarbeid om innkjøp av felles innretninger og lignende til å danne felles styre. Alternativt kan havnesamarbeidet foregå utenfor kommunen som rettssubjekt som interkommunalt selskap. Konsekvensen av sistnevnte er at selskapet blir skattepliktig, jf. skatteloven § 2-2 nr. 1 bokstav g. Etter IKS-loven § 29 kan representantskapet beslutte utdeling av selskapets midler. Etablering av interkommunalt selskap kan anses som "vesentlig organisatorisk endring" etter utkastet § 5 annet ledd. Som for aksjeselskaper kan det således være aktuelt å stille vilkår om at det i vedtektene inntas bestemmelsen om at utbytte skal benyttes for havneformål. For nærmere forklaring av reglene om interkommunalt samarbeid vises det til Ot. prp. nr. 53 (1997-98) Om lov om interkommunale selskaper og lov om endringer i kommuneloven m.m. (kommunalt og fylkeskommunalt foretak).

Paragrafens tredje ledd gir departementet rett til å oppnevne et medlem for staten i styret for havnen. Slik oppnevning vil kunne foretas når departementet anser det nødvendig for å "ivareta beredskapsmessige eller andre viktige nasjonale interesser." Både hensynet til den sivile og militære beredskapen kan begrunne slik oppnevning. Også andre nasjonale interesser kan etter omstendighetene begrunne slik oppnevning, for eksempel at havnen har vesentlig betydning utover egen kommune og at det er nødvendig å koordinere flere statlige interesser gjennom representasjon i styret. Normalt vil det oppnevnes statlig representant i nasjonalhavner, jf. § 16. Departementet avgjør om representanten skal ha stemmerett. Det statlige medlem skal kommunisere forhold av betydning mellom stat og kommune og bør koordinere statlige og regionale interesser. Berørte statlige og regionale etater bør holdes løpende orientert og bør i tillegg orienteres gjennom faste kontaktmøter. Statlige interesser vil variere med saker som er til behandling. Generelt bør imidlertid forsvars-, forurensnings-, vei-, arbeids- og fiskerimyndigheter holdes orientert. Den statlige representanten bør rapportere jevnlig til departementet. Regionale interesser er først og fremst fylkeskommunen.

#### *Til § 16 Nasjonalhavner*

Første ledd overlater til Kongen å utpeke nasjonalhavner. Slike havner vil ha en særlig betydning i samferdselssystemet og således berøre hele samferdselssektoren og viktige arealspørsmål. For nasjonalhavner bør det være en prioritert statlig oppgave å sikre effektive transportkorridorer både sjøverts- og landverts. I tillegg bør det være en prioritert oppgave å sikre tilstrekkelige og hensiktsmessige arealer for

virksomheten. Arbeidet med nasjonal transportplanlegging skjer løpende gjennom Nasjonal transportplan. Stortinget har gitt sin tilslutning til å klassifisere havner som nasjonalhavner ut fra havnens betydning i samferdselsnettet jf. St. melding nr. 46 (1996-97)/Innst. S. nr. 254 (1996-97) og St. melding nr. 46 (1999-2000)/Innst. S. nr. 119 (2000-2001).

Etter utkastet må nasjonalhavner organiseres som kommunalt foretak, interkommunalt selskap eller aksjeselskap. Regler om styret følger dermed av de respektive lover som gjelder for slike organisasjonsformer. § 15 tredje ledd gjelder også nasjonalhavner.

Utkastet gir således ikke nærmere retningslinjer for hvilken sammensetning styret i nasjonalhavner bør ha. Dette forhold ligger til kommunen å avgjøre innen de rammer som trekkes opp i angjeldende lov. Det vises til de innledende merknader til kapitlet her. For å redusere antall representanter til et minimum kan styret for eksempel bestå av maksimalt 7 medlemmer inklusiv leder. Kommunen kan i såfall velge 4 medlemmer inklusiv styrets leder. I tillegg velger de ansatte sitt medlem. Staten velger 1 medlem, jf. § 14 siste ledd. Det bør i tillegg være 1 representant for brukerne. Denne velges i såfall av brukerne i havnen.

Tredje ledd viderefører adgangen til å legge vedtaksmyndighet etter loven her direkte til styret for havnen. Adgangen gjelder hvor det ikke framgår at kompetansen skal ligge til "kommunestyret selv."

Fjerde ledd er av informativ betydning. En havn kan være nasjonalhavn også når den er organisert etter bestemmelsene om interkommunalt havnesamarbeid, jf. kommuneloven § 27 og lov om interkommunalt selskap.

#### *Til §17 Forretningsområde (kommunale trafikkhavner)*

Ut fra lovens formål bør det være konkurranse om å yte tjenester i havnen. Bestemmelsen skal ivareta norske forpliktelser etter EØS avtalen mht. konkurransevilkår, jf. konkurranseloven. For vedtak bør departementet følge framtidige EU regler om fri markedsadgang for tjenestetilbydere i havnen. Når det gjelder håndheving av vedtak etter bestemmelsen her, hører dette inn under konkurransemyndighetene.

#### *Til § 18 Delegasjon av myndighet til organ utenfor kommunen*

Som en konsekvens av at havnevirksomhet kan organiseres utenfor kommunen som rettssubjekt, gir paragrafen hjemmel for delegasjon av myndighet til organ utenfor kommunen.

Bestemmelsen muliggjør en begrenset delegasjon, dvs. at enkelte myndighetsoppgaver ivaretas av kommunen. Bestemmelsen har betydning i forhold i innkreving av avgifter gjennom operatører og når kommunen organiserer havnevirksomheten utenfor kommunen som rettssubjekt, dvs. i aksjeselskap og interkommunalt selskap.

#### *Til § 19 Økonomiforvaltning (havnekassen)*

Paragrafens første til og med fjerde ledd tilsvarer i hovedtrekk gjeldende lovs § 23 fjerde ledd. Femte ledd er nytt. Hvilke regler som gjelder om kompetansefordeling mellom styret for havnen og eier mht. økonomiforvaltning, vil i tillegg til

bestemmelsen her utledes av de regler som er fastsatt for den organisasjonsform som velges. Det forutsettes for øvrig at kommunene viderefører en utstrakt delegering av budsjettfullmakter til styret for havnene.

Paragrafens første ledd svarer med terminologiske endringer til gjeldende lovs § 23 fjerde ledd første punktum. Begrepet ”avgift” er erstattet med begrepet ”gebyr” for å framheve at betalingen skjer ut fra de kostnader bruken påfører havnen og ikke er fiskalt begrunnet. Endringen har ingen innholdsmessig betydning. Som etter gjeldende rett skal gebyrinntekter bare benyttes til havneformål og ikke inngå i kommuneøkonomien. Hva som er ”havneformål” vil bero på en skjønnsmessig vurdering av hvilke formål midlene benyttes for. Jf. nærmere om begrepet i kommentarene til fjerde ledd. Når kommunal havnevirksomhet omdannes til aksjeselskap eller interkommunalt selskap, beror det på selskapsvedtektene om det skal gjelde en slik begrensning. I forbindelse med avvikling gjelder særlig regler, se kommentarene til § 5. Begrepet ”kommunens særlige havneinnretninger i havnedistriktet” er definert i utkastet § 4 bokstav g.

Paragrafens annet ledd svarer til gjeldende lovs § 23 fjerde ledd annet punktum. Bestemmelsen er en saksbehandlingsregel. Ved brudd på regelen gjelder forvaltningsloven § 41. Bestemmelsen må ses i sammenheng med kommunelovens § 23 nr. 2 om forsvarlig utredning.

Paragrafens tredje ledd svarer til gjeldende lovs § 23 fjerde ledd annet punktum, dens siste del. Regelen er et pålegg til kommunen som eier om å holde havnekassens midler atskilt fra kommunens øvrige midler. Det er ikke tilstrekkelig at midlene er regnskapsmessig atskilt, men må plasseres på ulike konti. Dersom det i vedtektene for havneaksjeselskap eller interkommunalt selskap er bestemt at midlene bare skal benyttes for havneformål, gjelder reglene om havnekassen tilsvarende.

Paragrafens fjerde ledd fastslår at departementet generelt eller i enkelttilfelle kan fastsette om en disposisjon er å anse som for ”havneformål”, jf. § 18. Bestemmelsen om at styret for havnen skal uttale seg om forvaltningen av midlene, skal tjene til å avklare tvil om hva som er for ”havneformål” eller ikke. Som regel vil en havnefaglig uttalelse være avklarende. I praksis oppstår det likevel ofte spørsmål om en disposisjon kan anses å være for havneformål. For å lette skjønnsutøvelsen kan departementet ved forskrift lage regler som definerer begrepet nærmere. Det kan videre være behov for å treffe enkeltvedtak. Det vises for øvrig til generelle merknader om forståelsen av begrepet.

Paragrafens femte ledd er nytt og en konsekvens av at havnevirksomhet kan organiseres som interkommunalt selskap eller aksjeselskap. Bestemmelsen vil gjelde i tillegg til reglene om utdeling i nevnte lover. Annet punktum skal sikre havnen og dens brukere ved at det først kan foretas utdeling etter at det er foretatt avsetninger til vedlikehold og nyanlegg i havnen.

## **Kapittel V Finansiering**

Bestemmelsene i kapitlet her videreføres med enkelte tilpasninger nødvendiggjort av at det eksplisitt åpnes for å organisere havner i privatrettslige sammenslutningsformer, som aksjeselskap. For øvrig er det kun foretatt mindre justeringer av redaksjonell

betydning. For merknader til bestemmelsene vises det til forarbeidene til gjeldende lov, særlig Ot. prp. nr. 3. (1983-84).

*Til § 20 (havnegebyr m.v.)*

Paragrafen viderefører gjeldende § 21, med unntak for annet ledd. Annet ledd er en særregel som kommer til anvendelse nå kommunen organiserer havnen i selskapsformer. I disse tilfellene er det ikke naturlig at havnen baserer sine inntekter på gebyrer, men på markedsmessig fastsatte tariffier. For å hindre en privatisering av farvannet og for å fremme mottaksplikten må betaling for bruk av farvannet uansett skje til kommunen. Departementet kan imidlertid, som etter gjeldende praksis, overlate innkrevingen til slikt selskap, jf. § 18.

*Til § 21 (hva havneavgiftene skal omfatte)*

Paragrafens første ledd viderefører gjeldende lovs § 22.

*Til § 22 (gebyrarter)*

Paragrafen viderefører gjeldende lovs § 23 første, annet og tredje ledd.

*Til § 23 (departementets vedtak)*

Paragrafen viderefører gjeldende lovs § 24.

*Til § 24 (ansvar for betaling, inndriving)*

Paragrafen viderefører gjeldende lovs § 25. For rent private havner, dvs. minst 50% privat eierskap, vil vederlag for bruk av havnen ikke gi sjøpanterett, jf. sjøloven § 51. Reglene om sjøpant beror på internasjonal konvensjon om sjøpant og kontraktspant i skip fra 1967. Det er således ikke grunnlag for å fastsette egne regler i havneloven eller sjøloven. Slike regler ville bare gjelde norske fartøy og således være uhensiktsmessig.

## **Kapittel VI Forskjellige bestemmelser**

*Til § 25 (straffeansvar)*

Bestemmelsen erstatter gjeldende lovs § 28. Når det gjelder gjerningsbeskrivelsen er denne i motsetning til gjeldende rett, som angir ulike forhold, generell, jf. "...overtredelse av denne lov eller bestemmelser i medhold av denne lov...". Selv om en rettsstridsreservasjon ikke er uttalt i loven, må bestemmelsen tolkes med reservasjon for unntakstilfeller det ikke har vært meningen å ramme.

Gjerningsbeskrivelsen kan oppfylles ved å forvolde et skadelig resultat, framkalle fare eller ved ren handling eller unnlattelse. Overtredelse av forskrift, enkeltvedtak og vilkår gitt med hjemmel i loven, kan straffes i likhet med overtredelse av loven. Loven fastsetter til forskjell fra gjeldende rett ikke krav om departementets godkjenning av kommunale forskrifter. Dvs. at kommunale forskrifter innenfor de grenser loven angir, kan anvises straff for overtredelse av forskrift, enkeltvedtak og vilkår gitt med hjemmel i forskriften. Medvirkning til overtredelse er straffbart.

Skyldgraden er angitt ved at uaktsom overtredelse er straffbart. Grovere former for skyld kan være straffeskjerpene, jf. annet ledd annet punktum.

Strafferammen er "bøter eller fengsel inntil 6 måneder". For de bagatellmessige overtredelser fastsettes således bøtestraff alene, mens de mer alvorlige overtredelser straffes med fengsel inntil 6 måneder eventuelt i kombinasjon med bøtestraff. Samme

handling kan rammes av flere straffebud, jf. straffeloven § 62. Forsøk og medvirkning straffes etter samme strafferamme, sml. straffeloven §§ 51 og 58. Mht. foretakstraff gjelder straffelovens bestemmelser, jf. §§ 48 a og 48 b.

Under ” særdeles skjerpene omstendigheter” øker strafferammen, jf. annet ledd: ”kan fengsel inntil 2 år anvendes”. Som straffeskjerpene omstendigheter er angitt grovere former for skyld, jf. ”forsett eller grov uaktsomhet ”. Av allmennpreventive grunner er det straffeskjerpene om ”overtredelsen har eller kunne ha medført alvorlig fare for liv eller helse”. Tilsvarende er det straffeskjerpene om overtredelsen ”er foretatt eller fortsatt på tross av pålegg eller henstilling fra offentlig myndighet.” Likestilt med ”offentlig myndighet” er privat som er delegert myndighet fra offentlig myndighet.

*Til § 26 (stansing av ulovlig arbeid og opphør av ulovlig bruk. Fjerning eller retting av ulovlig utført arbeid)*

Paragrafen er en videreføring av havne- og farvannsloven § 29. Bestemmelsen svarer således til plan- og bygningslovens § 113 og må ses som et supplement til utkast til § 14.

*Til § 27 (forelegg om plikt til å etterkomme pålegg eller forbud)*

Paragrafen er en videreføring av havne- og farvannsloven § 30 og tilsvarer således plan- og bygningslovens § 114.

*Til § 28 (tvangsfyllbyrdelse)*

Paragrafen er en videreføring av havne- og farvannsloven § 31 og tilsvarer således plan- og bygningslovens § 115.

*Til § 29 (erstatning m.v.)*

Paragrafen tilsvarer havne- og farvannsloven § 32.

*Til § 30 (forholdet til forvaltningsloven)*

Paragrafen svarer til havne- og farvannsloven § 33.

### **Til Kapittel VII Ikrafttredelse. Overgangsbestemmelser**

Havnedistrikter fastsatt etter eldre lovgivning er i medhold av havne- og farvannsloven videreført. For å rydde opp fastsettes det at havnedistrikter etter eldre lovgivning faller bort etter en overgangstid på tre år fra ikrafttredelse av loven her. Innen tre år fra lovens ikrafttredelse oppretter departementet et havneregister. Registeret bør inneholde de opplysninger som det er behov for ved behandling av søknader etter lovens § 5. Det er listet opp enkelte opplysninger som registeret bør inneholde. Det er inntatt en fullmakt for departementet til å fastsette nærmere regler om registeret. Det vil for eksempel være aktuelt å gi regler om offentlighet.

Havnene ble ansett som kommunale også før 1985. I forbindelse med ikraftsetting av havne- og farvannsloven av 1. januar 1985 ble det derfor mange steder ikke foretatt en gjennomgang mht. hva som inngikk i havnekassene og hva som havnene forvaltet på vegne av kommunen. I stedet ble det med hjemmel i havne- og farvannsloven § 23 fjerde ledd fastsatt en overgangsregel. Reglene innebærer at vederlag for utleie og bruk av fast eiendom og innretninger og avkastning av slike inntekter, skal inngå i havnekassen når inntekter av slik eiendom før 31. desember 1984 gikk inn i en havnekasse. Slik eiendom anses m.a.o. som ”særlige havneinnretninger”. Av ulike grunner er en gjennomgang som nevnt ennå ikke foretatt i mange havner. For mange

innretninger, anlegg og fast eiendom er det således fremdeles uklart om de inngår i havnekassen eller ikke. Det er således behov for å videreføre overgangsreglene. Overgangsreglene fastsetter at departementet kan fastsette en annen inntektsfordeling i det enkelte tilfelle. En annen inntektsfordeling er aktuell når det etter en konkret gjennomgang av eiendommens forhistorie er klarlagt hvorvidt og i hvilket omfang den skal inngå i havnekassen. I fravær av dokumentasjon som kan klarlegge rettsforholdene, må det foretas en konkret helhetsvurdering hvor eiendommens art m.v. har betydning. En slik gjennomgang må foretas også når eiendommen skal selges for å avgjøre om salgsvederlaget skal inngå i havnekassen eller kommunekassen.

Det er inntatt en generell fullmakt for Kongen til å gi overgangsbestemmelser. Ikrafttredelse av loven bør koordineres med ikrafttredelse av farvannsloven og nødvendige forskrifter til loven her og farvannsloven.

#### **Til forslag til lov om endring i plan- og bygningsloven:**

##### *Til § 9-4*

Det foreslås at Kystverket gis samme kompetanse til å drive planlegging som Statens vegvesen. Kystverkets kompetanse foreslås avgrenset til nasjonalhavner. Nasjonalhavnen vil omfatte det aktuelle havnedistrikt.

## 12 Utkast til ny lovgivning

### 12.1 Farvannsloven

#### Kapittel I Alminnelige bestemmelser

##### § 1. (Formål)

Farvannet skal forvaltes i et helhetlig perspektiv slik at det kommer hele det norske samfunn til gode. Farvannsforvaltningen skal legge til rette for sikker sjøvertsferdsel, fremme en effektiv og ressursvennlig sjøtransport som styrker næringsvirksomhet og ivaretar det marine miljø.

##### § 2. (Folkerettslig begrensning)

Loven gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten eller overenskomst med fremmed stat.

##### § 3. (Lovens virkeområde)

Loven gjelder norsk indre farvann og på norsk sjøterritorium ellers samt i vassdrag som er farbare med fartøy fra sjøen. Loven gjelder også innenfor havnedistrikt for så vidt angår spørsmål som ikke er omhandlet i havneloven.

Departementet kan gjøre lovens bestemmelser helt eller delvis gjeldende for elv og innsjø ut over det som fremgår av første ledd.

Loven gjelder også ethvert tiltak på land som kan påvirke ferdselen i sjøen eller i vassdrag som går inn under loven.

Loven gjelder for Svalbard, Jan Mayen, Norsk økonomisk sone og andre havområder underlagt norsk jurisdiksjon i den utstrekning Kongen bestemmer. Kongen fastsetter de endringer i loven som de stedlige forhold tilsier.

Kongen kan bestemme at sjø- og landområder av forsvarsmessige hensyn unntas fra loven.

##### § 4. (Farvannsmyndigheten)

Departementet er farvannsmyndighet etter denne lov. Myndigheten kan delegeres helt eller delvis.

Kommunen er farvannsmyndighet innenfor havnedistrikt.

##### § 5. (Definisjoner)

I denne lov forstås med

- a) Farvannstiltak: farvannsanlegg og alle andre tiltak i farvannet som kan føre til endring av elveløp, farled eller strømforhold eller innskrenkning av farvannet til hinder for ferdselen i dybde, bredde eller høyde eller som kan være av betydning for Forsvarets eller Kystverkets anlegg, innretninger eller virksomhet.
- b) Farvannssanlegg: bygning eller konstruksjon i, over eller under farvann
- c) Nautisk kart og nautisk publikasjon: Et spesielt kart eller bok, eller en særlig kompilert database hvor slikt kart eller publikasjon er eller kan utledes, som er utstedt offisielt av eller på vegne av norsk myndighet eller tilsvarende utenlandsk myndighet og er basert på internasjonale krav. Slike kart kan også omfatte elektroniske kart.
- d) Fartøy: Enhver flytende innretning som kan brukes som transportmiddel,



fremkomstmiddel, løfteinnretning, oppholdssted, produksjonssted eller lagersted, herunder undervannsfartøyer av enhver art.

Departementet kan ved forskrift eller enkeltvedtak fastsette hva som forstås med definisjonene i paragrafen her.

## **Kapittel II Tiltak**

### *§ 6. (Aktsomhetsplikt og forvalteransvar)*

Enhver skal opptre aktsomt for å unngå skade eller ulempe i farvannet for allmenne eller private interesser.

Farvannstiltak skal planlegges og gjennomføres slik at de er til minst mulig skade og ulempe for allmenne og private interesser. Departementet kan ved forskrift fastsette nærmere regler om planlegging, gjennomføring og drift av bestemte typer farvannstiltak.

Farvannstiltak skal fylle alle krav som med rimelighet kan stilles til sikring mot fare for mennesker, miljø eller eiendom.

### *§ 7. (Konsesjonspliktige tiltak)*

Uten konsesjon må ingen iverksette farvannstiltak som kan være til nevneverdig skade eller ulempe.

Departementet kan i forskrift eller ved enkeltvedtak fastsette at tiltak utenfor farvannet, som kan ha påtakelige virkninger for ferdselen eller annen utnytting av farvannet, må ha konsesjon. I så fall gjelder også lovens øvrige regler om farvannstiltak unntatt adgangen etter § 9 til å begjære forhåndsavgjørelse av om tiltaket er konsesjonspliktig.

Dersom et farvannstiltak etter første ledd må iverksettes straks for å hindre vesentlig skade, skal det gis melding til farvannsmyndigheten så snart som mulig. Farvannsmyndigheten kan om nødvendig gi pålegg om utførelse og om retting.

### *§ 8. (Samordning av tillatelser)*

Departementet kan fastsette i forskrift eller i det enkelte tilfelle at det ikke trengs konsesjon etter loven her for tiltak som

- a) må ha tillatelse etter lov om havnevirksomhet §§ 5 eller 13,
- b) må ha tillatelse etter lov om oppdrett av fisk og skalldyr m.v. § 3,
- c) må ha tillatelse etter lov om havbeite § 3 eller
- d) er tillatt i reguleringsplan eller bebyggelsesplan etter plan- og bygningsloven.

Kongen kan gi forskrift om at konsesjonsbehandling etter loven her i bestemte sakstyper kan erstatte konsesjonsbehandling etter andre lover.

### *§ 9. (Særskilt avgjørelse om konsesjonsplikt)*

Departementet kan ved forskrift eller enkeltvedtak fastsette om et farvannstiltak trenger konsesjon etter § 7 eller gi forskrift om at visse farvannstiltak skal meldes til farvannsmyndigheten. Farvannsmyndigheten skal treffe enkeltvedtak etter første punktum dersom tiltakshaveren, berørt fagmyndighet eller andre med rettslig interesse begjærer det, og kan forby iverksetting før avgjørelsen er truffet. Klage over vedtak om at tiltaket må ha konsesjon, kan ikke gis oppsettende virkning. Regelen i § 14 gjelder tilsvarende.

### *§ 10. (Forholdet til plan- og bygningsloven.)*

Bindende plan etter plan- og bygningsloven skal legges til grunn for behandlingen av søknad om konsesjon.

Når det er satt i gang samlet planlegging etter plan- og bygningsloven for bruk eller vern av farvann for et større område, kan farvannsmyndigheten uten videre utsette eller avslå en søknad om konsesjon som gjelder farvann som inngår i planleggingen. Konsesjon kan likevel gis dersom tiltaket er uten nevneverdig betydning for planleggingen.

Konsesjonspliktige tiltak i farvann må ha konsesjon etter loven her selv om det er i samsvar med plan og det er gitt tillatelse etter plan- og bygningsloven.

Bare departementet kan gi konsesjon til farvannstiltak som kan redusere farbarheten eller bruksnyttien i farvann som i planen er disponert til ferdsel.

#### *§ 11. (Innholdet av søknader; saksutredning)*

Søknad om konsesjon etter § 7 skal i samsvar med forskrift etter § 35 gi nødvendige opplysninger om det planlagte tiltak og fordelene og ulempene ved det og om forholdet til rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven.

Farvannsmyndigheten kan kreve ytterligere opplysninger av søkeren og kan bestemme at søkeren skal foreta eller bekoste undersøkelser eller utredninger som trengs for å klarlegge fordeler eller ulemper av tiltaket. For tiltak som går inn under reglene om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven, gjelder disse reglene i stedet.

#### *§ 12. (Kriterier for konsesjon)*

Konsesjon kan bare gis hvis fordelene ved tiltaket overstiger skader og ulemper for allmenne og private interesser som blir berørt i farvannet eller strandsonen.

Når et tiltak er av varig karakter eller av andre grunner kan få mer langsiktige virkninger, skal kravet i første ledd være oppfylt på lengre sikt.

#### *§ 13. (Vilkår i konsesjon)*

I konsesjonen kan det settes vilkår for å motvirke skader eller ulemper for allmenne eller private interesser. Det skal legges vekt på å fremme sikkerhet mot skade på mennesker, miljø eller eiendom, sikre en best mulig farvannsmessig tilpasning og å opprettholde det naturlige liv i farvannet. Det kan herunder settes vilkår om

- a) miljøovervåkning,
- b) utførelse, herunder utstyr og dimensjonering,
- c) vedlikehold,
- d) bruk og
- e) fjerning.

I konsesjon til farvannstiltak som kan volde vesentlig ulempe for annen utnytting av farvannet, kan det settes som vilkår at tiltakshaveren legger til rette for slik utnytting annet sted eller yter tilskudd for dette formål eller uten hensyn til skyld å erstatte skade som oppstår for fiskere ved at fiskeredskap beskadiges eller oppgis.

Konsesjonen kan tidsbegrenses. Det kan bestemmes at konsesjonen skal revideres etter en viss tid.

#### *§ 14. (Bortfall av konsesjon)*

Konsesjonen bortfaller hvis ikke arbeidet er satt i gang senest tre år etter at den ble gitt. Det samme gjelder hvis arbeidet deretter blir innstilt i mer enn to år. Farvannsmyndigheten kan forlenge fristen etter første punktum med tre år.

### § 15. (Omgjøring av konsesjoner)

I særlige tilfelle kan farvannsmyndigheten oppheve eller endre vilkår eller sette nye vilkår av hensyn til allmenne eller private interesser. Det skal tas hensyn til det tap som en endring vil påføre konsesjonshaveren og de fordeler og ulemper som endringen for øvrig vil medføre. Bestemmelsen gjelder ikke for tiltak som er behandlet etter lovens kapittel IV om navigasjonsveiledning.

## **Kapittel III Bruk av farvann**

### § 16. (Retten til fri ferdsel på sjøen)

På sjøen er ferdsel med fartøy fri for enhver.

### § 17. (Aktsomhetsplikt)

Enhver skal ferdes aktsomt for å unngå skade eller ulempe for allmenne eller private interesser, herunder utvise forsiktighet og avpasse farten etter fartøyets størrelse, konstruksjon, manøvreringsevne og farvannsforhold, slik at det ikke oppstår skade eller fare for skade på andre fartøyer eller omgivelsene.

### § 18. (Trafikkregulering)

Departementet kan fastsette forskrift eller treffe enkeltvedtak om trafikkregulering, herunder trafikkseparering og fartøyers største tillatte fart.

### § 19. (Farleder m.v.)

Departementet kan fastsette farleder som fartøy kan følge, og gi særlige forskrifter for fartøyer som passerer territorialgrensen.

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om inndeling og kategorisering av farvannet i farleder og kan gi forskrifter om etablering, utbedring og vedlikehold av farleder.

Departementet kan også gi bestemmelser om at deler av farvannet skal være forbudt eller påbudt for skip eller bestemte grupper av skip eller tillate bruk på nærmere vilkår.

### § 20. (Meldeplikt)

Departementet fastsetter regler om meldeplikt for fartøyer.

### § 21. (Bruk av farvann ved fiskerihavner m.v.)

Departementet kan ved enkeltvedtak eller forskrift gi fiskefartøy fortrinnsrett til bruk av farvann i forbindelse med kaianlegg og havneinnretninger bygget eller anskaffet for fiskeriformål.

### § 22. (Forholdet til annen lovgivning)

Om bruk av farvann ved oljeinstallasjoner, oppdrettsanlegg, fiskeriaktivitet, havbeitelokalitet, kulturminne, friluftsområde, område hvor det er fastsatt reguleringsplan, områder av forsvarsmessig betydning, landskapsvernområder, naturreservater eller naturminne, gjelder de bestemmelser som er fastsatt i vedkommende lov eller i medhold av denne med mindre annet følger av loven her.

### § 23. (Kystgebyr)

Departementet kan bestemme at fartøyer skal betale gebyr til staten til dekning av statens utgifter til farledsutbedringer, drift og vedlikehold av fyr, merker og andre navigasjonshjelpemidler, samt istjeneste. Gebyret fastsettes av departementet etter Stortingets retningslinjer. Det kan fastsettes rabattordninger.

Fordelingen av gebyret mellom de forskjellige typer fartøyer skal så vidt mulig skje i forhold til deres bruk av tiltak og lignende som nevnt i første ledd.

Beregningsgrunnlaget for fartøyer skal være som for havnegebyr etter havneloven. Bestemmelsene i havneloven § 24 gjelder så langt de passer. Departementet bestemmer i hvilke områder gebyret skal omfatte istjenesten.

Departementet kan gi forskrifter om plikt til å gi opplysninger og til å fremlegge skipsbøkene, og om at kommunene skal innkreve gebyret på statens vegne.

## **Kapittel IV Navigasjonsveiledning**

### *§ 24. (Hovedregel)*

Ingen må gi navigasjonsveiledning eller sette opp innretninger og anlegg for slike formål uten at det er gitt tillatelse av departementet.

Departementet kan forby bruk av signaler, tegn, sjøkart m.v. som kan true navigasjonssikkerheten.

Bestemmelsen i første ledd gjelder ikke Forsvarets virksomhet.

### *§ 25. (Sjøkart m.v.)*

Utstedelse av nautisk kart og nautisk publikasjon forestås av myndighet fastsatt av Kongen eller med godkjennelse av slik myndighet.

### *§ 26. (Trafikkovervåkning m.v.)*

Departementet kan opprette trafikksentraler for å drive overvåkning av skipstrafikken, håndheving av seilingsregler og for å gi navigasjonsassistanse og annen nautisk informasjon til sjøfarende.

Ved nødsituasjon eller annen truende fare kan trafikksentralen gi fartøy pålegg

- a) om hvilken farled som skal benyttes,
- b) om å slå bakk og ankre opp,
- c) om å fjerne seg fra nærmere angitt område og
- d) om å returnere.

### *§ 27. (Navigasjonsvarsel)*

Fartøy skal melde fra om observerte farer av betydning for navigering og sikker ferdsel i farvannet til andre fartøy i nærheten og til nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler. Departementet kan ved forskrift fastsette bestemmelser om faremeldingens innhold.

Når nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler har mottatt navigasjonsvarsel som nevnt i første ledd skal det straks sendes ut navigasjonsvarsel til alle berørte fartøy i området.

Bestemmelsene i Sjøsikkerhetskonvensjonen (SOLAS) om navigasjonsvarsler gjelder tilsvarende.

### *§ 28. (Innretninger og anlegg for navigasjonsveiledning)*

Departementet kan gi tillatelse til oppsetting m.v. av fyrlys, sjømerker, farvannskilt og andre anlegg og innretninger for navigasjonsveiledning. Det kan fastsettes vilkår for slik tillatelse.

Departementet kan gi pålegg om:

- a) Oppsetting av fyrlys, sjømerker og farvannskilt.
- b) Fjerning, flytting eller krav om endret utforming og teknisk oppbygging av eksisterende fyrlys, sjømerker og farvannskilt.

Pålegg kan rettes mot den som eier eller er ansvarlig for anlegg eller virksomhet som nødvendigvis varsler overfor sjøverts ferdsel og mot den som eier eller er ansvarlig for vedkommende fyrlys, sjømerke eller farvannsskilt.

§ 29. (*Lokalisering, utforming, tekniske krav*)

Departementet kan gi forskrifter og treffe enkeltvedtak om lokalisering, utforming og tekniske krav til fyrlys, sjømerker og farvannsskilt og andre innretninger og anlegg som skal gi navigasjonsveiledning, herunder kan fastsettes forskrift om krav til søknad om oppsetting m.v. av innretning for navigasjonsveiledning som nevnt i § 28.

§ 30. (*Rettsstridig bruk av innretninger og anlegg for navigasjonsveiledning*)

Ingen må uten departementets tillatelse bruke anlegg og innretninger for navigasjonsveiledning til noe annet enn forutsatt eller foreta noe som kan hindre eller vanskeliggjøre at slike anlegg og innretninger virker etter sin hensikt, herunder fortøye i, fjerne, flytte, forandre eller skjermes anlegget eller innretningen.

## **Kapittel V Inngrep mot skipsfarten**

§ 31. (*Plikt til å unngå atferd som kan volde fare eller skade for sjøverts ferdsel eller omgivelsene*)

Ingen må nytte fartøy, kjøretøy eller andre gjenstander slik at det kan volde fare eller skade for sjøverts ferdsel eller omgivelsene med mindre det er tillatt etter loven her.

Når fartøy, kjøretøy eller andre gjenstander nyttes slik at det kan volde fare eller skade for sjøverts ferdsel eller omgivelsene i strid med loven her, skal den ansvarlige sørge for tiltak for å redusere faren eller hindre skade. Har skade inntrådt, skal den ansvarlige sørge for tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkningen av den.

Farvannsmyndigheten kan pålegge den ansvarlige å treffe tiltak etter annet ledd og kan nedlegge forbud mot videre bruk eller arbeid eller pålegge andre nødvendige tiltak innen en nærmere angitt frist.

§ 32. (*Vrakfjerning*)

Farvannsmyndigheten kan gi pålegg om at eier eller den som disponerer fartøy eller gjenstand som har sunket, strandet, er forlatt eller henlagt skal rydde opp og fjerne det innen en nærmere angitt frist, eller at vedkommende skal dekke rimelige utgifter som noen har hatt til fjerning eller opprydding.

§ 33. (*Umiddelbar gjennomføring ved ansvarlig myndighet*)

Har farvannsmyndigheten gitt pålegg etter § 31 eller § 32 som ikke etterkommes av den ansvarlige, kan farvannsmyndigheten sørge for iverksetting av tiltakene.

Farvannsmyndigheten kan også sørge for iverksetting av tiltakene dersom slikt pålegg kan medføre at iverksettelse av tiltakene forsinkes eller dersom det er uvisst hvem som er ansvarlig.

Departementet kan gi nærmere forskrift om gjennomføring av tiltak etter første og annet ledd.

### § 34 (*Inngrep mot havarist*)

Departementet kan gripe inn for sikring av fartøy som ikke er manøvrerbart, grunnstøtt eller er sprunget lekk.

## **Kapittel VI Forskjellige bestemmelser**

### § 35. (*Gjennomføringsbestemmelser*)

Departementet kan gi forskrifter til utfylling og gjennomføring av loven, herunder om

- a) innholdet av søknader og meldinger og om forvaltningens behandling av dem;
- b) samarbeid mellom farvannsmyndigheten og andre offentlige myndigheter.

### § 36 (*straffeansvar*)

Forsettlig eller uaktsom overtredelse av denne lov eller bestemmelser i medhold av denne lov, straffes med bøter eller med fengsel inntil 6 måneder eller begge deler. Forsøk og medvirkning straffes på samme måte.

Under særdeles skjerpene omstendigheter kan fengsel inntil 2 år anvendes. Ved avgjørelsen av om det foreligger slike omstendigheter, skal det legges vekt på om overtredelsen er skjedd ved forsett eller grov uaktsomhet, om det har eller kunne ha medført alvorlig fare for liv eller helse og om den er foretatt eller fortsatt på tross av pålegg eller henstilling fra offentlig myndighet.

### § 37 (*stansing av ulovlig arbeid og opphør av ulovlig bruk. Fjerning eller retting av ulovlig utført arbeid*)

Ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan departementet gi den ansvarlige pålegg med frist om retting av dette, herunder forbud mot fortsatt virksomhet. Om nødvendig kan departementet kreve hjelp av politiet for gjennomføring av pålegg om stansing av arbeidet eller opphør av bruk. Ved utferdigelsen av pålegg skal det settes frist for oppfyllelse og gis opplysning om at vedtaket vil kunne følges opp med forelegg som kan få virkning som rettskraftig dom.

Departementet kan ikke reise søksmål etter denne paragraf før forelegg etter § 27 er utferdiget.

### § 38 (*forelegg om plikt til å etterkomme pålegg eller forbud*)

Departementet kan utferdige forelegg mot den som innen fastsatt frist unnlater å etterkomme pålegg eller forbud som er gitt med hjemmel i denne lov. Der det er gått mer enn 6 måneder siden pålegget eller forbudet ble gitt, skal den som forelegget rettes mot gis anledning til å uttale seg før forelegget utferdiges. Forelegget skal gi opplysning om bestemmelsene i annet ledd, og skal, så langt mulig, forkynnes for den det er rettet mot.

Den som forelegget er rettet mot kan reise søksmål mot det offentlige for å få forelegget 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.

### § 39 (*tvangsfullbyrdelse*)

Blir pålegg i rettskraftig dom eller dermed likestilt forelegg ikke etterkommet, kan Departementet la de nødvendige arbeider utføre for regning av den som dommen

eller forelegget er rettet mot uten at det er nødvendig med kjennelse etter tvangsfullbyrdsloven § 13-14 .

Departementets pålegg kan fullbyrdes etter reglene i tvangsfullbyrdsloven § 13-14 uten at dom eller forelegg kreves, når det gjelder forhold som medfører fare for dem som oppholder seg i bygningen eller andre, dersom pålegget ikke er etterkommet innen fastsatt frist. Departementets pålegg er særlig tvangsgrunnlag dersom pålegget gjelder forhold som medfører fare for dem som oppholder seg i bygningen eller andre, og pålegget ikke er etterkommet innen fastsatt frist.

*§ 40 (erstatning m.v.)*

Staten har panterett i gjenstander som nevnt i § 33, og som fjernes, forvares eller berges for sine kostnader, med fortrinnsrett foran alle andre fordringer etter bestemmelsene om sjøpanterett i sjøloven. Oppnås ikke full dekning av kostnadene, er eieren eller rederen ansvarlig for restbeløpet, med de begrensninger som følger av sjøloven kapittel 9. Tilsvarende gjelder ved fullbyrdelse etter § 33.

*§ 41 (forholdet til forvaltningsloven)*

Enkeltvedtak som farvannsmyndigheten eller den farvannsmyndigheten har bemyndiget treffer etter denne lov, kan påklages direkte til departementet etter at klagen er forberedt av det organ som har fattet vedtaket det klages over. Kongen kan fastsette annen klageinstans.

## **Kapittel VII Ikrafttredelse. Overgangsbestemmelser**

Loven her trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Fra samme tidspunkt oppheves -----

Kongen kan gi overgangsbestemmelser som finnes påkrevet i forbindelse med ikrafttreden av loven her.

## 12.2 Lov om havnevirksomhet (Havneloven)

### Kapittel I Lovens virkeområde m.v.

#### §1 Formål

Formålet med loven er å sikre en effektiv havnevirksomhet som ledd i sjøtransport og kombinerte transporter, for å dekke samfunnets, fiskerienes og næringslivets behov for slike tjenester.

#### §2 Virkeområde

Loven kommer til anvendelse i trafikk- og fiskerihavner underlagt norsk jurisdiksjon. Bestemmelsene §§ 6 og 8, gjelder også havner som ikke benyttes for trafikk- og fiskeriformål. Bestemmelsene i kapittel III - VI gjelder for havner i privat eie i den utstrekning det følger av loven eller av vedtak med hjemmel i loven. Det samme gjelder kommunale havner og kaianlegg som ikke inngår i trafikk- og fiskerihavn.

Havnevirksomhet for forsvars-, petroleums- og for veiformål omfattes ikke av loven.

Loven gjelder for Svalbard og Jan Mayen i den utstrekning Kongen bestemmer.

#### §3 Folkerettslig begrensning

Loven gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten eller overenskomst med fremmed stat.

#### §4 Definisjoner

I denne lov forstås med

- a) Havneformål: Investeringer og andre tiltak i faste anlegg som er grunnlaget for virksomheten og nødvendig driftstilbehør som innretninger for fortøyning, lossing, lasting, lagring og for sikker navigasjon i havneområdet.
- b) Trafikkhavn: Allmenn tilgjengelig havn som ledd i passasjertrafikk og/eller varestrøm av et visst omfang. Departementet bestemmer i tvilstilfelle om en havn skal anses som trafikkhavn.
- c) Fiskerihavn: Havn som er særskilt opprettet for å ivareta fiskeriformål. Departementet bestemmer i tvilstilfelle om en havn skal anses som fiskerihavn.
- d) Fartøy: Enhver flytende innretning som kan brukes som transportmiddel, fremkomstmiddel, flytende løfteinnretninger, oppholdssted, produksjonssted eller lagersted, herunder undervannsfartøyer av enhver art.
- e) Havnedistrikt: Geografisk avgrenset område hvor kommunen utøver myndighet etter loven her.
- f) Havnekasse: Atskilt del av kommunens løpende inntekter, fast eiendom og løsøre som forvaltes for havneformål etter loven her.
- f) Særlig havneinnretning: Fast eiendom, anlegg eller innretning som kommunen har stilt til disposisjon for havnen.



## **Kapittel II Om retten til å anlegge, inneha, drive og avvikle havnevirksomhet**

### *§5 Anlegg, innehav og drift av havn*

For å anlegge, inneha og drive havn kreves tillatelse fra departementet. Tillatelse kan gis når det finnes forenlig med allmenne hensyn. Tillatelse til anlegg av havn kan skje når området søknaden gjelder, er avsatt til havneområde etter plan- og bygningsloven og har tilfredsstillende sjøverts tilknytning.

Reglene i første ledd gjelder tilsvarende ved utvidelse, reduksjon, flytting og vesentlige organisatoriske endringer vedrørende havn.

Departementet kan gi utfyllende forskrifter om konsesjon for havner, herunder fastsette regler om konsesjonsfrihet.

### *§ 6 Avvikling*

Departementet kan tillate at en kommune avvikler sin havnevirksomhet. Ved avgjørelsen skal det legges vekt på samferdsels- og næringsmessige konsekvenser av avviklingen.

Det kan stilles vilkår om fortsatt utnyttelse av havnen eller deler av havnen for havneformål, om deltakelse i interkommunalt havnesamarbeid og om disponering av havnekassen for andre formål som fremmer sjøverts ferdsel. Departementet kan i særlig tilfelle gi tillatelse til disponering av havnekassen for allmenntilgjengelig formål.

Denne paragraf får tilsvarende anvendelse ved flytting av havnevirksomhet utenfor kommunen.

### *§ 7 Adgang til å benytte havn*

Havner har plikt til å motta fartøy som ønsker å foreta anløp. Begrensninger iplikten kan fastsettes ut fra plassforholdene, hensynet til fiskerinæringen, miljøet og sikkerheten i havnen.

### *§ 8 Sikkerhet og miljø*

Havnevirksomhet skal foregå slik at den ivaretar et høyt sikkerhetsnivå, og motvirker støy og andre miljøulemper.

Havnen og den som deltar i havnevirksomhet, skal til enhver tid opprettholde effektiv beredskap med sikte på å møte fare- og ulykkessituasjoner, og forhindre forurensning eller materiell skade. Havnen plikter å påse at nødvendige tiltak iverksettes for å hindre eller minske skadevirkninger, herunder det som er nødvendig for så langt som mulig å føre miljøet tilbake til tilstanden før uhellet skjedde.

Departementet kan gi regler om beredskap og sikkerhetstiltak, herunder påbud om beredskapssamarbeid mellom flere havner. Departementet kan fastsette nærmere miljøkrav for havner.

## **Kapittel III Forvaltning**

### *§ 9 Opprettelse av havnedistrikt*

Det kan opprettes havnedistrikt når kommunen har behov for å treffe vedtak etter loven her.

Departementet oppretter, endrer og opphever havnedistrikter utenfor høyeste ordinære springhøyvannslinje. Det kan fastsettes felles havnedistrikt for flere samarbeidende kommuner. Grensene i sjøen skal trekkes slik at det er rimelig sammenheng mellom aktiviteten på land og i sjøen.

Kommunestyret selv fastsetter havnedistriktets grense på land. Havnedistrikt på land må grense til havnedistrikt opprettet i sjøen. Område som i bindende

reguleringsplan er avsatt til havneområde etter plan- og bygningsloven, inngår i havnedistriktet.

Ved opprettelse, endring eller opphevelse av havnedistrikt gjelder reglene om forskrifter i forvaltningsloven kapittel VII tilsvarende.

#### *§ 10 Kommunens ansvar og myndighet*

Innenfor havnedistrikt skal kommunen føre tilsyn med at kaianlegg, andre anlegg og havneinnretninger, samt at arealer er i forsvarlig stand, og at ferdselen på sjø og land ikke hindres eller vanskeliggjøres.

Kommunen kan meddele påbud om forsvarlig istandsettelse eller fjerning av kaianlegg og andre anlegg og havneinnretninger innenfor havnedistrikt.

Kommunen har innenfor havnedistrikt ansvaret for farledene og nødvendige fyrlys og sjømerker, og for skilt som varsler om vedtak gitt i medhold av loven her. Departementet fastsetter unntak fra det kommunale ansvar.

Departementet kan fastsette forskrift om kommunens plikter etter bestemmelsene i denne paragraf.

#### *§11 Fiskerihavner*

Statens moloer, kaier og andre havneinnretninger bygget for fiskeriformål, må ikke tas i bruk for andre formål uten departementets samtykke.

I den utstrekning kommunen overtar statens moloer, kaier og andre havneinnretninger, kan departementet pålegge kommunen å overta ansvaret for drift og vedlikehold som følger av bruken.

#### *§12 Orden i og bruk av havnedistriktet*

Dersom det i medhold av loven her eller lov om farvann ikke er bestemt noe annet, kan kommunen utfra hensynet til sikkerheten i skipsfarten fastsette forskrifter om orden i og bruk av havnedistriktet, herunder om

- a) konkurrerende bruk av farvann i havnedistriktet,
- b) plassering av bøyer og andre fortøyningsinnretninger,
- c) dumpeplasser,
- d) isbryting og tiltak for å hindre at isen legger seg,
- e) faste innretninger i sjøen og
- f) kontroll av personer, reisegods og gods, som befinner seg i havnedistriktet.

Kommunen kan pålegge fjerning av vrak eller iverksette andre nødvendige tiltak for den ansvarliges regning. §§32-35 i farvannsloven gjelder tilsvarende så langt de passer.

#### *§ 13 Arbeid og anlegg innen havnedistrikt*

Innen havnedistriktet kreves tillatelse fra kommunen til bygging, graving, utfylling og andre tiltak som kan påvirke ferdselen, herunder bøyer, fortøyningsinnstallasjoner, flytebrygger, merder, legging av kabler og rør. Tillatelse etter denne lov fritar ikke for krav om tillatelse etter plan- og bygningsloven eller annen lovgivning. Kommunen skal før tillatelse blir gitt, se til at arbeidet eller tiltaket ikke vil stride mot bestemmelser gitt i eller i medhold av loven her og farvannsloven. Reglene i farvannsloven kapittel II om tiltak i sjø gjelder tilsvarende så langt de passer.

#### *§14 Håndhevelse av loven*

Enhver har plikt til å rette seg etter de pålegg som gis etter loven her.

Dersom det må handles straks, og utferdiget pålegg ikke blir etterkommet eller det ikke er tid til eller mulig å finne noen som det kan utferdiges pålegg mot, kan tjenestemann sperre av område på sjø og land og om nødvendig berge, fjerne eller ta i forvaring kjøretøy, fartøy, vare eller annen gjenstand. Berørte skal såfremt det er mulig varsles på forhånd.

Foregående ledd gjelder også vrak og gjenstander som er sunket, strandet, forlatt eller henlagt.

## **Kapittel IV Organisering og drift**

### *§15 Organisering*

Havner kan organiseres som

- a) kommunal havn,
- b) kommunalt foretak,
- c) helt eller delvis kommunalt eiet aksjeselskap eller
- d) privat trafikkhavn.

To eller flere kommuner kan drive en havn eller flere havner i fellesskap.

Departementet kan oppnevne ett medlem for staten i styret for havnen for å ivareta beredskapsmessige eller andre viktige statlige interesser.

### *§ 16 Nasjonalhavner*

Kongen utpeker nasjonalhavner. Slike havner skal organiseres som kommunalt foretak, interkommunalt selskap eller aksjeselskap.

Departementet kan fastsette at den kommunale myndighet etter loven her skal legges til styret for havnen.

En nasjonalhavn kan omfatte to eller flere kommuner.

### *§17 Forretningsområde*

Departementet kan ved enkeltvedtak eller forskrift avgjøre hvilke tjenester som kommunen kan drive i havnen, herunder om drift av teknisk-nautiske tjenesteytelser, lasthåndtering og passasjerservice.

### *§ 18 Delegasjon av myndighet til organ utenfor kommunen*

Departementet kan ved enkeltvedtak eller forskrift fastsette at myndighet som etter loven her er lagt til kommunen, kan delegeres til private rettssubjekt eller interkommunalt selskap.

### *§ 19 Økonomiforvaltning*

Gebyrer som kommunen oppbærer etter loven her, skal bare benyttes til havneformål. Tilsvarende gjelder vederlag for bruk og utleie av kommunens særlige havneinnretninger i havnedistriktet.

Når det er opprettet styre for havnen, skal det uttale seg om forvaltningen av inntektene.

Midlene som nevnt i første ledd(havnekassen), skal holdes atskilt fra kommunens øvrige midler.

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

Uten hensyn til reglene i første, tredje og fjerde ledd, kan det foretas utdeling etter reglene i selskapslovgivningen. Utdeling kan likevel bare foretas etter at det er foretatt avsetninger til vedlikehold i havnen.

## **Kapittel V Finansiering**

### *§ 20 Havnegebyr m.v.*

Kommunen kan fastsette forskrift om havnegebyr og skal sørge for oppkreving av gebyr av fartøy som anløper havn, oppholder seg i eller trafikkerer i avgiftsområde og av varer som lastes, losses, lagres, slepes eller fløtes i, til eller fra slikt område. Slike forskrifter kan også dekke passasjergebyr.

Når havnen er organisert som aksjeselskap eller interkommunalt selskap, kan kommunen fastsette forskrift om havnegebyr og skal sørge for at det foretas oppkreving av gebyr for fartøy som anløper havn. For øvrig avtales og oppkreves vederlag på privatrettslig grunnlag.

### *§ 21 Hva havnegebyrene skal omfatte*

Kongen fastsetter forskrifter om hvilke kostnader med videre som de forskjellige gebyrer skal dekke. I forskriftene kan departementet gis adgang til å fravike disse i særlige tilfelle. Det er ikke tillatt å avtale eller oppkreve særskilt vederlag for tjeneste eller ytelse hvor kostnaden dekkes gjennom gebyr.

### *§ 22 Gebyrarter*

For å dekke kostnader med videre som er omhandlet i forskrift etter § 21, kan det i medhold av § 20 fastsettes følgende gebyrer:

a. anløpsgebyr

som ilegges som fartøyets betaling for bruken av sjøarealet og innretninger og tiltak som kan lette fartøyets ferdsel i havnedistriktet,

b. kaigebyr

som ilegges når fartøyet fortøyer og skal være betaling for bruken av kommunale kaier eller fortøyningsinnretninger,

c. passasjergebyr

som ilegges passasjeren i den utstrekning havnen har kostnader til passasjerbefordringen,

d. varegebyr

som ilegges varen som betaling for dennes bruk av kommunale kaier og arealer, og innretninger knyttet til disse.

I den utstrekning issituasjonen fører til kostnader kan gebyrer oppkreves av fartøyer og varer etter regler fastsatt av departementet.

### *§ 23 Departementets vedtak*

Departementet kan fastsette forskrifter om:

1. Oppbyggingen av gebyreregulativet, herunder om beregning, oppkreving og ettergivelse,
2. registrering av kommunens kostnader som grunnlag for gebyrfastsettelsen,
3. kostnads- og miljømessig begrunnede rabatter,
4. opplysninger som skal gis av kommunen, havnebrukere og private kaieiere og om kommunens plikt til å føre statistikk,
5. vederlag for opplag av fartøy, herunder hvilke ulemper utover kostnadene som kan kompenseres,
6. vederlag for bruk av farled med trafikkovervåking m.v.,
7. avtaler om betaling og andre vilkår for bruken av kaier og innretninger m.v. i stedet for å betale gebyr etter § 21.

### *§ 24 Ansvar for betaling, inndriving*

For havnegebyr av fartøy etter § 22 første ledd a, b, c og isgebyr etter annet ledd er rederen ansvarlig for betalingen. Fartøyet kan holdes tilbake inntil skyldig gebyr er betalt eller sikkerhet er stillet. Sjøloven § 54 annet ledd gjelder tilsvarende. Tollklarering skal nektes når gebyr eller vederlag ikke er betalt. For havnegebyr av passasjerer og varer etter § 22 første ledd c og d og isgebyr etter annet ledd er mottakeren ansvarlig ved inngående og avskiperen ved utgående forsendelse.

For ubetalt havnegebyr av passasjerer og varer etter § 22 første ledd c og d og isgebyr etter annet ledd gjelder sjøloven §§ 61 og 64 tilsvarende.

Skyldig havnegebyr både av fartøy og vare er tvangsgrunnlag for utlegg.

Ved forsinket betaling av havnegebyr svares forsinkelsesrente etter lov om renter ved forsinket betaling m m.

## **Kapittel VI Forskjellige bestemmelser**

### *§ 25 (straffeansvar)*

Forsettlig eller uaktsom overtredelse av denne lov eller bestemmelser i medhold av denne lov, straffes med bøter eller med fengsel inntil 6 måneder eller begge deler.

Medvirkning straffes på samme måte.

Under særdeles skjerpene omstendigheter kan fengsel inntil 2 år anvendes. Ved avgjørelsen av om det foreligger slike omstendigheter, skal det legges vekt på skyldgraden, om handlingen har eller kunne ha medført alvorlig fare for liv eller helse og om den er foretatt eller fortsatt på tross av pålegg eller henstilling fra offentlig myndighet.

### *§ 26 (stansing av ulovlig arbeid og opphør av ulovlig bruk. Fjerning eller retting av ulovlig utført arbeid)*

Ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan kommunen gi den ansvarlige pålegg med frist om retting av dette, herunder forbud mot fortsatt virksomhet. Om nødvendig kan kommunen kreve hjelp av politiet for gjennomføring av pålegg om stansing av arbeidet eller opphør av bruk. Ved utferdigelsen av pålegg skal det settes frist for oppfyllelse og gis opplysning om at vedtaket vil kunne følges opp med forelegg som kan få virkning som rettskraftig dom.

Kommunen kan ikke reise søksmål etter denne paragraf før forelegg etter § 27 er utferdiget.

### *§ 27 (forelegg om plikt til å etterkomme pålegg eller forbud)*

Kommunen kan utferdige forelegg mot den som innen fastsatt frist unnlater å etterkomme pålegg eller forbud som er gitt med hjemmel i denne lov. Der det er gått mer enn 6 måneder siden pålegget eller forbudet ble gitt, skal den som forelegget rettes mot gis anledning til å uttale seg før forelegget utferdiges. Forelegget skal gi opplysning om bestemmelsene i annet ledd, og skal, så langt mulig, forkynnes for den det er rettet mot.

Den som forelegget er rettet mot kan reise søksmål mot det offentlige for å få forelegget prøvd. Bli 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.

### § 28 (tvangfullbyrdelse)

Blir pålegg i rettskraftig dom eller dermed likestilt forelegg ikke etterkommet, kan kommunen la de nødvendige arbeider utføre for regning av den som dommen eller forelegget er rettet mot uten at det er nødvendig med kjennelse etter tvangfullbyrdsloven §13-14 .

Kommunens pålegg kan fullbyrdes etter reglene i tvangfullbyrdsloven §13-14 uten at dom eller forelegg kreves, når det gjelder forhold som medfører fare for dem som oppholder seg i bygningen eller andre, dersom pålegget ikke er etterkommet innen fastsatt frist. Kommunens pålegg er særlig tvangsgrunnlag dersom pålegget gjelder forhold som medfører fare for dem som oppholder seg i bygningen eller andre, og pålegget ikke er etterkommet innen fastsatt frist.

### § 29 (erstatning m.v.)

Kommunen har panterett i gjenstander som nevnt i § 14, og som fjernes, forvares eller berges for sine kostnader, med fortrinnsrett foran alle andre fordringer etter bestemmelsene om sjøpanterett i sjøloven. Oppnås ikke full dekning av kostnadene, er eieren eller rederen ansvarlig for restbeløpet, med de begrensninger som følger av sjøloven kapittel 9. Tilsvarende gjelder ved fullbyrdelse etter § 14.

### § 30 (forholdet til forvaltningsloven)

Enkeltvedtak som kommunen eller den kommunen har bemyndiget treffer etter denne lov, kan påklages direkte til departementet etter at klagen er forberedt av det organ som har fattet vedtaket det klages over.

## **Kapittel VII Ikrafttredelse. Overgangsbestemmelser**

Loven her trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Fra samme tidspunkt oppheves -----

Havnedistrikt opprettet eller videreført etter lov av 8. juni 1984 nr. 51 om havner- og farvann m.v. bortfaller fra den tid det opprettes nytt havnedistrikt etter lovens § 9 eller 3 år fra ikrafttredelse av loven her.

Departementet oppretter innen 3 år fra lovens ikrafttredelse et sentralt havneregister. Registeret baseres på opplysninger som innhentes fra havnene om arealer, kailengder, dybdeforhold, losse- og lasteinnetninger, samt vei-, jernbane og innseilingsforhold. Departementet kan gi nærmere regler om registeret.

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

Kongen kan gi overgangsbestemmelser som finnes påkrevet i forbindelse med ikrafttreden av loven her.

### **12.3 Utkast til lov om endringer i lov av 14. juni nr. 77 1985 plan- og bygningslov**

I lov av 14. juni nr. 77 1985 plan- og bygningslov gjøres følgende endringer:

Ny overskrift til § 9-4 skal lyde:

Samarbeid mellom Statens vegvesen, *Kystverket*, fylkeskommunen og kommunen om planlegging av *nasjonalhavner*, riks- og fylkesveger

§9-4(endret) skal lyde:

Statens vegvesen og *Kystverket* kan utarbeide og fremme utkast til oversiktsplaner, herunder *nasjonalhavn- og vegutredninger*, etter kap. V og VI og regulerings- og bebyggelsesplan etter kap. VII . Beslutning om å legge slike planer ut til offentlig ettersyn kan gjøres av Statens vegvesen eller *Kystverket* . Kommunen skal holdes orientert om planarbeidet.

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om *nasjonalhavn- og vegplanlegging*, herunder *nasjonalhavn- og vegutredning*, jfr. §6.

Fylkeskommunen og kommunen plikter å gi planforslag fra Statens vegvesen og *Kystverket* en så rask behandling som mulig.

## Vedlegg 1

### **FISKERIHAVNER**

Utbygging av fiskerihavner har hatt som formål å legge til rette for rasjonell utnyttelse og verdiskapning basert på fiskeressursene i våre kyst og havområder.

Antallet og den geografiske tettheten av (til) fiskerihavnene har vært tilpasset fiskerienes behov for rasjonelt driftsmønster og erfaringer om fangstbare mengder fisk i de forskjellige havområder langs kysten og i de indre skjermede kystområder.

I løpet av de siste 40-50 årene har vi hatt endring i flåtestrukturen. Dette som følge av de generelle endringer og kostnadsutvikling i det norske samfunn. Det har blitt stillet krav til stadig økt lønnsomhet for den enkelte driftsenhet.

Antallet fiskefartøyer/driftsenheter er redusert, likeså har det i løpet av ovenfor nevnte tidsperiode vært en betydelig overgang til havgående fiskefartøyer.

Havgående fiskefartøyer, med stor aksjonsradius, har ikke same behov for spredt havnestruktur som kystflåten, spesielt den mindre kystflåten, selv om det selvfølgelig er en driftsmessig og økonomisk fordel også for den havgående fiskeflåte med kortest mulig distanse fra fiskefelt til havn med fiskemottak.

Kystflåten fangster på forskjellige lokale fiskebestander. I tillegg fangster denne flåtegruppen på de store vandrende fiskebestander når disse kommer inn til kysten på sine årlige gyte- og beitevandring.

Innen sektoren torskeartet fisk fanger denne flåtegruppen ca 2/3 av det totale kvantum som landes i Norge. Innen pelagisk sektor fanger denne gruppen ca 1/3 av det norske fangstkvantummet.

Av grunner som er av både nasjonale og internasjonale karakter, har det vært og er norske myndigheter sin holdning at vi skal ha en differensiert fiskeflåte bestående av store og små driftsenheter. Dette ikke minst for å kunne utnytte den netto verdiskapning som fiskeressursene i de kystnære farvann gir grunnlag for.

Av grunner som er nevnt ovenfor har den norske fiskeflåten gått gjennom en betydelig rasjonaliserings- og effektiviseringsprosess. Antallet driftsenheter er redusert med over 50% i løpet av de siste 30 årene. Gjenværende driftsenheter har tatt i bruk det beste tilgjengelige utstyr på området navigasjon og fiskeleting. Likeså avanserte tekniske systemer for redskapshåndtering og fangstbehandling.

Av naturlig, driftsmessige og økonomiske grunner har det ikke vært mulig også å øke kystflåtens aksjonsradius i denne prosessen. Med sine daglige landinger av fersk fisk er det, også i dag, av avgjørende betydning for virksomheten med kortest mulig avstand fra fiskefelt til basehavn/landingshavn.

Jeg går ut fra, som en selvfølge, at de fleste er i stand til å erkjenne og akseptere at naturens rytmer og sykluser ikke lar seg endre i takt med teoretikers og økonomers



behov for faktorer i et regnestykke som er ment å gi den ideelle fasit. Fiskeartene er spredt, og variert spredt, langs kysten slik de har vært i alle tider, uavhengig av kyststatens strukturelle og økonomiske reformer.

Under forutsetning fortsatt verdiskapning, og kanskje økt verdiskapning basert på fiskeressursene langs kysten, må en vektlegge at fordelingen/spredningen av fangstmuligheter og dermed naturgrunnlaget for verdiskapning langs kysten ikke har endret seg i takt med reformer. En må også vektlegge at en tallmessig redusert, men effektivisert fiskeflåte, må fordeles forholdsvis langs kysten slik som den tidligere mer tallrike flåten var fordelt. Dette krever at det blir opprettholdt struktur for fiskerihavner som legger til rette for kystflåtens nødvendige driftsmønster for å oppnå tilfredsstillende økonomisk resultat av dens virksomhet.

Som antydnet ovenfor, de forskjellige fiskeslag har periodiske endringer i sitt vandringmønster. Disse endringene forårsakes av periodiske endringer i havklimaet. Dermed kan tilgjengeligheten på fisk bli redusert over kortere eller lengere perioder.

I perioder med redusert fiskeriaktivitet i områder har en erfart tilfeller hvor lokale politikere, med kortsiktige populistiske mål, ikke har vektlagt periodiske svingninger i fiskeriene. I slike perioder er det oppnådd gjennomslag for omdisponering i bruk av havner bygget for fiskeriformål, til bruk for andre formål.

Resultatet har i enkelte tilfeller vært at fiskeriregistrerte fartøyer er blitt bortvist fra fiskerihavner til fordel for andre brukere, eks. fritidsbåter.

Ved redusert bruk, eller periodisk redusert bruk av en havn bygget til fiskeriformål, kan det gis anledning til også å benytte slik havn til andre formål. Dette under forutsetning av at disse andre formålene ikke blir til hinder for varierende fiskerirelatert aktivitet i havnen.

Med henvisning til naturlig spredning av fisk langs kysten, svingninger i fiskebestander og de langsiktige hensyn som i denne sammenhang må vektlegges, må det være departementet, som etter høring oss brukerne, tar den endelige beslutning om en havn bygget til fiskeriformål event. kan taes i bruk for andre formål.

Myre den 14.januar 2002.

MVH

Oddmund Bye

## Vedlegg 2

### **KATEGORIER HAVNER I NORGE**

I Norsk Havneforbund sitt foredrag fremført på Havnelovutvalgets møte på Gardermoen den 21. november 2001, ble det skissert fire kategorier havner. Fiskerihavner var ikke med i denne skissen.

Jeg kan ikke støtte en reduksjon av fiskerihavnenes status og betydning, likeså kan jeg ikke akseptere at ordet fiskerihavn skal havne i en eller annen felles sekk kalt spesialhavner.

I sammenheng med kategorisering av havner må følgende vektlegges; Langs Fiskeri-Norges langstrakte kyst, med kystnære og fjærne fiskefelt, har det gjennom tidene vært nødvendig å etablere flere tusen havner for å kunne drive næringsaktivitet langs kysten basert på fiskeressursene i sjøen utenfor. Pr i dag er det ca 9 000 havner i drift alle havnekategorier inkludert. Et stort flertall av disse havnene har sin basis i fiskerinæringen og i fiskerirelatert virksomhet.

Som allerede antydnet. De fleste havner i Norge ble etablert og utviklet med basis i fiskerinæringene.

Jeg har ikke fullgod kjennskap til havner sør og øst av Eigersund, men fra og med Eigersund til grensen mot Russland er det kun noen få havner som ikke har sin basis i fiskeriene.

Jeg vil nevne en del havner/fiskerihavner. De er som følger:

Eigersund Norges største fiskerihavn målt i landet volum/kvantum.

Stavanger Tidligere stor fiskerihavn. Spesielt innen pelagisk sektor. Vil i denne sammenheng nevne eksempelvis CHR. Bjelland & A/S. Hermetikk, produksjon sildemel og olje. For tiden mindre fiskerirelatert aktivitet, men Rogaland Fiskesalgslag er lokalisert til Stavanger.

Haugesund Sildabyen frem for noen.

Bergen Hanseatene gjorde stor handel på fisk. Spesielt fra Nord-Norge. Trafikkhavn, men er fortsatt også en stor fiskerihavn. En svært stor del av ringnotflåten/sildeflåten har Bergen som registreringshavn.

Florø Stor fiskerihavn. I tillegg noe trafikk og skipsindustri.

Måløy Stor og viktig fiskerihavn. Er av de største havnene i Norge målt både i kvantum fisk og verdi av landet fangst.

Ålesund Norges største fiskerihavn målt i verdi. Nesten all aktivitet i og omkring havna er fiskerirelatert.

Molde Etter hvert mindre betydning i fiskerisammenheng.

Kristiansund Var og er i hovedsak en fiskerihavn. (Klippfiskbyen)

Trondheim Til tross for Ravnkloa. I hovedsak en trafikkhavn.

Rørvik Fortsatt hovedgrunnlag i fiskerirelatert virksomhet. (Viknaværan, Viknaregionen)

Brønnøysund Mange fiskefartøyer hjemmehørende i Brønnøysund kommune. Trafikk/fiskerihavn.

Sandnessjøen Mer trafikkhavn enn fiskerihavn, men har stor betydning for fiskeriaktiviteten i fiskeritettstedene som ligger mellom Sandnessjøen fiskefeltene utenfor.

Bodø Ble etablert med grunnlag i sildefiskeriene. I dag er det spesielt stor aktivitet i havnen av fiskebåter under sildesesongene. Betydelig produksjon av sild til konsum, likeså sild til mel og olje.

Svolvær Stamsund og øvrige havner i Lofoten Samtlige havner i Lofoten har fiskeriene som hovedgrunnlag for sin aktivitet. I tillegg kommer aktivitet i tilknytning til fiskeriene og en del trafikk.

Stokmarknes, Sortland og Risøyhamn Samtlige havner i Vesterålen er i hovedsak fiskerihavner med noe godstrafikk. Unntaket her er Stokmarknes, Sortland med fryseterminal for mellomlagring av frosset fisk og Risøyhamn. Disse havnene har indirekte tilknytning til fiskerinæringen. Uten fiskeriene ville det ikke vært bosetning i Vesterålen, og heller ikke behov for havner i denne regionen.

Harstad Grunnlaget for etablering av byen og havna var sildefiskeriene. Til tross for fortsatt noe landing av fisk, verftsindustri og service til fiskeflåten, er det nok funksjonen som trafikkhavn som dominerer.

Finnsnes Strategisk gunstig geografisk lokalisert i forhold til fiskeri, landbruk og forsvarets aktiviteter i Indre Troms. Redskapsfabrikken (Eks. Fiskernes Redskapsfabrikk) ,REFA, er lokalisert til Finnsnes. Uten fiskeriene rundt Senja, spesielt fiskeriene på yttersiden av Senja, ville det vært dårlig grunnlag for denne havnen.

Tromsø ”Ishavsbyen” Havnen ble etablert og utviklet til en relativ stor havn med basis i fiske og fangst. I dag er Tromsø en relativt stor trafikk- og fiskerihavn.

Skjærvø Fiskerihavn .

Hammerfest Fiskerihavn. Kan bli etablert gass- og oljeterminal.

Honnoingsvåg Fiskerihavn.

Kjøllefjord Fiskerihavn.

Mehamn Fiskerihavn.

Berlevåg Fiskerihavn.

Båtsfjord Fiskerihavn.

Vardø Fiskerihavn + Vardøhus Festning.

Vadsø Fiskerihavn

Kirkenes Usikker på grunnlaget for etableringen av havnen, men utbygging og utvikling av havnen har sitt grunnlag i gruvedrift/industri.

Samtlige havnebyer-/steder nevnt ovenfor, som fortsatt har havn med mer eller mindre basis i fiskeriene, likeså andre fiskeritettsteder, får tilført varer og skiper fisk ferdige fiskeprodukter over egen havn. Dermed benyttes disse havnene i varierende grad, og for de fleste havnene, i liten grad som trafikkhavn.

Med unntak av havnene i Stavanger, Bergen, Molde, Trondheim, Sandnessjøen, Stokmarknes, Sortland, Risøyhamn og Finnsnes, er trafikkbildet i og bruken av havnene dominert av fiskefartøyer.

Jeg vil bevege meg lengst sør på vår langstrakte kyst igjen.

Kristiansand S er fortsatt en betydelig fiskerihavn. Fiskesalgslaget "Skagerakfisk" har sin administrasjon i denne byen.

En kan si at det er en liten andel av antall havner i Norge som ikke er relatert til fiskeriene.

De aller fleste og de mest alminnelige havnene i Norge har hovedfunksjon relatert til fiskeriene. Det blir derfor galt å definere disse havnene som spesielle og putte dem i sekken, "Spesielle havner"

Det er ytterst få havner i Norge som er etablert og utviklet/tilpasset helt spesielle funksjoner. Disse få nye spesielle havnene er utviklet for lossing og lasting av olje og gass. De litt eldre spesielle havnene er relatert til gruvedrift og spesiell industri lokalisert i avsidesliggende områder i forhold til der hvor tradisjonell næringsaktivitet utøves langs kysten.

Selv om fiskerihavner har vært og, i dominerende grad, fortsatt er de mest alminnelige havnene langs norskekysten, så kan jeg gå inn for følgende kategorisering av havner.

Trafikkhavner  
Fiskeri- og trafikkhavner  
Fiskerihavner  
Spesialhavner

Myre den 11. desember 2001

Oddmund Bye