

Mars 2017

Forvaltningsansvar i kystsonen

1. Innledning

Forvaltningsansvaret i sjøområdet er i dag delt mellom staten (Kystverket) og kommunene (havnene) etter havne- og farvannslovens bestemmelser. Staten har ansvar for hoved- og bileder, mens kommunene har forvaltningsansvar og myndighet for kommunens sjøområder. Kommunene har gjennom dette ansvar for å ivareta sikkerhet og fremkommelighet i egne sjøområder og skal sikre at ferdsel i farvannet ikke blir hindret eller vanskeliggjort.

Dagens regelverk har utfordringer knyttet til klare skillelinjer mellom stat (Kystverket) og kommune (havnene). Havnene opplever at manglende statlig tilstedeværelse medfører at statlige forvaltningsoppgaver ikke utføres innenfor rimelig tid eller ikke utføres, f.eks. fjerning av farlige gjenstander som flyter i hoved- og biled som kan være til fare for skipstrafikken. Disse oppgavene må ofte håndteres av havnene/kommunene uten at det i dagens lov eksisterer vederlagsordninger slik at kommunene kan få dekket sine kostnader.

Havnene mener at forvaltningsansvaret bør organiseres slik at det ivaretar lokal sjøsikkerhet. Dette setter krav til lokal tilstedeværelse og kunnskap om lokale farvann. Det anbefales derfor å beholde dagens fordeling av forvaltningsansvaret, men med klarere retningslinjer for å styrke lokal sjøsikkerhet, slik som å innføre en ordning som gjør at havnene får dekket nødvendige kostnader ved oppdrag i hoved- og biled som ikke staten kan utføre selv.

I tillegg er det hensiktsmessig at staten har ansvaret for fyr, merker og øvrige navigasjons-innretninger i hele farvannet.

I det følgende vil relevante problemstillinger bli behandlet i følgende kapitler:

2.	Oppgaver og ansvar i farvannet	s 2
2.1	Fordeler og ulemper med dagens løsning	s 2
2.2	Særlig om forholdet til forurensningsloven ved akutt forurensning i havnen	s 3
3.	Eventuell fremtidig løsning – Staten overtar hele ansvaret i kystsonen	s 5
4.	Finansiering av lokal sjøsikkerhet	s 7
5.	Havnebasert næring	s 7
6.	Konklusjon	s 8

2. Oppgaver og ansvar i farvannet

Forvaltningsansvaret er i dag delt mellom staten (Kystverket) og kommunene etter havne- og farvannslovens bestemmelser.

Staten har forvaltningsansvar og myndighet for hoved- og bileder. Avgrensning av hoved- og biledene er gitt i forskrift. I enkelte stamnetthavner har staten ansvaret helt frem til kaikant.

Kommunene har ansvar for å ivareta sikkerhet og fremkommelighet i egne sjøområder og skal sikre at ferdsel i farvannet ikke blir hindret eller vanskeliggjort. Videre har kommunene forvaltningsansvar og myndighet innenfor det området som de har planmyndighet etter plan- og bygningsloven. Kommunene og havnene bruker i dag mye ressurser på å utøve sitt forvaltningsansvar på en tilfredsstillende måte.

Tabellen under lister opp de forvaltningsoppgavene som havnene benytter mye ressurser på i dag og de forvaltningsoppgaver som staten bl.a. har ansvaret for.

Kommune (havn)

- Veiledningsplikt
- Søknader om tiltak i farvannet (§ 27)
- Søknader om arrangementer
- Regulering av vannsportaktiviteter
- Vrakfjerning
- Ulovlig fortøyning eller ankring
- Lokale forskrifter og oppfyllelse av disse
- Vedlikehold av fyr og merker utenfor hoved- og biled
- Trafikkstyring til havnene
- Vedlikehold av farvannet
- Fjerning av drivende gjenstander i sjø
- Isbryting
- Oppsyn med dykking og tillatelse til dykking i trafikkert farvann
- Overvåkning av skip til ankers for reduksjon av risiko for ulykker (jf. Full City-katastrofen)

Stat (kystverket)

- Vedlikehold av fyr og merker
- Utdyping av leden
- Isbryting
- Fjerning av drivende gjenstander i sjø
- Søknader om tiltak i farvannet (§ 27)
- Vrakfjerning

2.1 Fordeler og ulemper med dagens løsning

Fordeler

- Tydelig geografisk skille mellom staten og kommunenes myndighetsområde
- Behandling av søknader om tiltak, arrangementer etc. vurderes ut fra god lokalkunnskap
- Kommunalt ansvar for deler av farvannet reduserer risiko for fare og ulykker. Kommunene har som oftest ressurser (fartøy og mannskap) som sikrer god responstid ved behov for å iverksette tiltak. Det er utfordringer knyttet til at staten ikke har slike ressurser lokalt tilgjengelig.
- Det er samfunnsmessig fornuftig og kostnadseffektivt å utnytte kommunenes (havnenes) ressurser kontra at staten bygger opp lokal beredskapskapasitet.

- Forvaltning av farvannet krever stor samhandling med lokalt politi og andre lokale aktører som f.eks. brann- og redningsvesenet og taubåtoperatører, noe som er enklere når kommunene har myndighet i farvannet, bl.a. på grunn av lokal tilstedeværelse
- Graden av operativt havneoppsyn kan variere etter den enkelte havns karakter. Norske havner er forskjellige og noen havner har behov for et mer operativt oppsyn enn andre

Ulemper

- Lokale forskjeller knyttet til ressurser og kompetanse forekommer
- Ansvarsusikkerhet og ansvarsfraskrivelse forekommer i områder hvor staten har ansvar
- Havne- og farvannsloven har en tydelig myndighetsfordeling mellom stat og kommune. Likevel forekommer det utfordringer knyttet til fjerning av farlige gjenstander (tømmerstokker, fiskemærker som har løsnet mv.) som flyter i hoved- eller biled i nærheten av en havn med bakgrunn i manglende statlig lokal tilstedeværelse. I stor grad overlates disse oppgavene til kommunene uten mulighet til dekning av kostnadene.
- Manglende ordensforskrifter i hoved- og biled resulterer i ulik praksis. Eksempelvis har Narvik havn strenge regler for ankringsplassen innenfor kommunenes sjøområde, mens det i Kystverkets biled ikke eksisterer regler for hvordan ankring skal foregå. Dette bidrar til at det blir utfordrende for rederier og navigatører å forholde seg til gjeldende regelverk. Det blir «et lappeteppe av myndighet» innenfor et begrenset geografisk område.
- Havnene er som oftest det første offentlige organet som oppdager risikofylte situasjoner i hoved- og biled i nærheten av en havn, f.eks. at et oppankret fartøy begynner å drive ukontrollert uten at havnene har anledning til å gripe inn og forhindre fare.
- Komplisert regelverk som er vanskelig å få tilstrekkelig oversikt over både for stat og kommune, særlig forholdet mellom havne- og farvannsloven og forurensningsloven.
- I de tilfeller hvor staten har ansvar for hoved- og biled frem til kaikant, har ikke staten ansvaret for områdene som er nødvendige for å manøvrere skip til og fra kai. Dette er en ulogisk fordeling av ansvar.

2.2 Særlig om forholdet til forurensningsloven ved akutt fare for forurensning i en havn

Dersom det oppstår akutt forurensning eller fare for akutt forurensning (f.eks. at et oppankret fartøy begynner å drive i havneområdet), er det forurensningslovens regler som gjelder. I havne- og farvannsloven er det lagt inn en presisering om dette i lovteksten.

Ved akutt forurensning eller fare for akutt forurensning har ansvarlig forurensers plikt til å sette i verk tiltak. Tiltakene skal hindre at forurensning inntreffer eller stanses, eller begrense skader og ulemper

som følge av forurensningen. Den ansvarliges aksjonsplikt vedvarer selv om kommunen eller staten aksjoner.

Dersom den ansvarlige ikke iverksetter tiltak eller de iverksatte tiltakene ikke er tilstrekkelige, kan Kystverket utstede pålegg til den ansvarlige. Dette kan inkludere iverksetting av tiltak, utarbeide en handlingsplan, gi opplysninger etc.

Kommunenes ansvar

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.

I medhold av forurensningsloven § 43 omfatter kommunens aksjonsplikt alle utslipp i kommunen, uansett omfang, som ikke håndteres av ansvarlig forurensner. I henhold til forurensningsloven § 47 har kommunene bistandsplikt til staten dersom det iverksettes statlig aksjon ledet av Kystverket.

Kommunens myndighet

Det er Kystverket som er forurensningsmyndighet ved akutt forurensning eller fare for akutt forurensning. Kommunen har kun beredskaps- og tiltaksplikt, men ingen myndighet til å gi pålegg til den ansvarlige. Dersom kommunen iverksetter tiltak på vegne av den ansvarlige, kan dette kreves refundert av denne i henhold til forurensningsloven § 76. Hvis en kommune har hatt vesentlige utgifter til bekjempelse av akutt forurensning, kan vederlaget dekkes av staten jfr. § 75 fjerde ledd.

Kommunen har med andre ord ingen myndighet til å utstede pålegg, men har tiltaksplikt for hendelser innenfor kommunen eller for hendelser som kan få skadevirkninger innen kommunen. En kommune har også i mindre grad anledning til å begrense hvilke skip som får anledning til å anløpe kommunen jf. mottaksplikten i havne- og farvannsloven.

Kommunens myndighet og ansvar er ofte delegert til andre enn havnene. I mange kommuner ligger dette ansvaret hos Brannvesenet. Det er derfor ofte utfordrende dersom det oppstår akutt forurensning eller fare for akutt forurensning på sjø eller fra fartøy. Havnene er normalt sett de nærmeste til å vurdere faresituasjonen og også kanskje de nærmeste til å håndtere den oppståtte situasjonen, men har ingen myndighet til å utføre tiltak. Havnenes rolle begrenser seg derfor til å varsle, og det kan ta tid før riktig organ klarer å mobilisere. Det kan da være for sent. Overfor et fartøy som driver ukontrollert fordi fortøyninger har løsnet eller det har oppstått en maskinskade, må det aksjoneres umiddelbart for å hindre risiko for en forurensningskatastrofe, og nåværende system er ofte ikke tilstrekkelig til å hindre en nødsituasjon. Det er også vår erfaring at det ikke er tilstrekkelig kunnskap i kommunene om ansvarsforholdet som gjelder etter forurensningsloven for skip som er i nød i en havn. Mange tror at forholdet reguleres av havne- og farvannsloven.

Grensesnittet mellom forurensningsloven og havne- og farvannsloven bør derfor i større grad tydeliggjøres. Det bør også vurderes hvorvidt havnene skal ha noe selvstendig ansvar etter forurensningsloven eller om dette er noe som best lar seg løse med lokale avtaler mellom havnene og eventuell annen kommunal forurensningsmyndighet.

3. Eventuell fremtidige løsninger – Staten overtar hele ansvaret i kystsonen

Det er en diskusjon om staten (Kystverket) i fremtiden bør få totalansvar for hele farvannet. Dette vil i så fall innebære at havnenes ansvarsområde blir redusert i forhold til i dag slik at oppgavene blir begrenset til den landbaserte delen av virksomheten. Havnene vil i så fall spare resurser som benyttes til farvannsforvaltning, men havnens kunder vil nødvendigvis ikke spare kostnader dersom staten krever refusjon for sine økte utgifter som følge av økt lokal tilstedeværelse. Det er uansett viktig at eventuelt økt statlig engasjement ikke påfører kundene større utgifter enn i dag da dette vil være en svært negativ faktor i forhold til å oppnå den politiske målsettingen om økt sjøtransport.

I en situasjon hvor Kystverket overtar all farvannsforvaltning, vil havnene neppe lenger bruke ressurser på denne delen av virksomheten. Mye maritim kompetanse vil da forsvinne i havnene da det ikke lenger er behov for denne kunnskapen. Det samme gjelder tilstedeværelse ut over ordinær arbeidstid i form av havnevakt. Videre vil oppsyns-/beredskapsfartøy som eies av havnene trolig bli solgt da det ikke lenger vil være behov for slikt utstyr. Fokuset på sjøområdet vil med andre ord bli helt annerledes enn i dag, og det vil da være en risiko for at faresituasjoner ikke blir oppdaget tidsnok. Det vises f.eks. til en situasjon som er beskrevet over hvor et oppankret fartøy kan begynne å drive.

Slik dagens havneforvaltning er organisert, blir havnene ofte oppmerksom på faretruende situasjoner, men hvis fokuset ikke lenger skal være på sjøområdet, er det nødvendig at andre organer ivaretar denne rollen og har et beredskapsapparat som raskt kan rykke ut. Det er viktig at en eventuell ny organisering av farvannsforvaltningen ikke medfører større risiko for f.eks. forurensningskatastrofer i havnene eller havnenes nærområde.

Dersom Kystverket overtar det fulle ansvaret, innebærer det at staten får et tilleggsansvar i forhold til i dag som bl.a. vil omfatte følgende:

- Legge til rette for god fremkommelighet, trygg ferdsel og forsvarlig bruk av alt kommunalt farvann
- Overtakelse av alle fyr og merker som forvaltes av kommunene samt utdyping av sjøveiene og isbryting frem til kaikant
- Veiledningsplikt i forbindelse med søknader om tiltak i kommunens sjøområde
- Behandling av søknader om tiltak i kommunens sjøområde
- Treffe vedtak om avsperring av områder når det er nødvendig av hensyn til sikkerheten
- Fjerning av vrak i havnebassenget, f.eks. fartøy som synker ved kaikant
- Beredskap for å hindre ulykker og katastrofer i havnene dersom skip eller andre gjenstander begynner å drive i det kommunale farvannet
- Ansvar for å fastsette og følge opp lokale forskrifter om farvannsregulering, herunder ordensforskrift og fartsbegrensningsforskrift
- Trafikkregulering i de havnene hvor det er behov for dette
- Ivareta kontakt med kommunale etater for å sikre at det blir tatt hensyn til lokale forhold

Flere av de ovennevnte forholdene krever lokal kunnskap, og ved en overtakelse av oppgavene er det viktig at staten etablerer et apparat slik at den faktisk kan ta rollen som utøvende myndighet. Det oppleves i dag at Kystverket ikke er tilstrekkelig til stede og at de i stor grad er avhengig av et godt

samarbeid med havnene. Dette er mulig fordi havnen har en rolle i farvannet, men situasjonen kan bli ganske annerledes ved en annen organisering.

En oppgave som havnene bruker mye resurser på i dag, er behandling av søknader om tiltak som ønskes gjennomført i farvannet (§ 27). Ved en statlig overtakelse av farvannsforvaltningen må disse søknadene behandles av Kystverket, og i forbindelse med saksbehandlingen vil søknadene trolig bli sendt til havnene for uttalelse. Slik er praksis i dag for søknader om tiltak i hoved- og bileder hvor Kystverket er ansvarlig myndighet. I og med at havnene trolig fortsatt vil få en rolle, vil søknader som gjelder det kommunale sjøområde da bli mer ressurskrevende enn i dag fordi havnene fortsatt vil bruke tid på behandlingen i tillegg til at Kystverket får dette som ny oppgave. En endring av ansvarsforhold vil også bety at muligheten til å fastsette lokale forskrifter knyttet til saksbehandlingsgebyr for slike søknader faller bort. Kommunens kostnader i forbindelse med slikt arbeid vil da ikke lenger kunne kreves dekket.

Av fordeler og utfordringer med overføring av forvaltningsansvaret til Kystverket nevnes følgende:

Fordeler

- Kystverket blir et sentralisert kompetansemiljø for å sikre lokal sjøsikkerhet
- Det vil bli en tydeliggjøring av rollefordeling. Nåværende regelverk er komplisert å få oversikt over.
- Havnene vil spare kostnader og det vil ikke lenger være problemer knyttet til beregning av anløpsavgift

Utfordringer

- Lokal sjøsikkerhet vil i mange sammenhenger være avhengig av lokalkunnskap, og det vil være nødvendig med lokal veiledning for å sikre trygg aktivitet i farvannet. I dette perspektivet vil lokalt ansvar bidra til større sjøsikkerhet i forbindelse med eksempelvis opprydning, oppankring og oppsyn.
- Havnene vil fortsatt måtte bruke like mye tid på behandling av søknader om tiltak i det kommunale farvannet fordi Kystverket trolig vil involvere kommunene som høringspart. Muligheten til å kreve saksbehandlingsgebyr for slike søknader faller likevel bort ettersom kommunene ikke lenger er rette myndighet. Dette betyr at kommunens kostnader ikke vil kunne kreves dekket.
- Responstid på opprydning av farvannet kan bli forringet ved manglende kapasitet lokalt til å gjennomføre tiltak for å sikre lokal sjøsikkerhet
- Kystverket kan bli en flaskehals mht. å gjennomføre nødvendige tiltak som mudring i en havn da et slikt prosjekt vil måtte konkurrere med nødvendige tiltak i andre havner
- En overtakelse av forvaltningsansvaret vil bli kostbart for staten. Kostnadsøkningen vil måtte dekkes over statsbudsjettet, alternativt må det innføres en særskilt avgift som blir belastet skipstrafikken.
- Samfunnsøkonomisk vil det trolig bli mer kostbart å overføre forvaltningsansvaret til Kystverket enn å beholde dagens løsning. Dette fordi havnene er til stede lokalt og kan løse oppgaver som det vil være mer ressurskrevende for Kystverket å håndtere.

4. Finansiering av lokal sjøsikkerhet

Kostnader som en kommune pådrar seg mht. å legge til rette for sikkerhet og fremkommelighet i kommunens sjøområde, kan kreves dekket gjennom anløpsavgift. Dette er en fornuftig ordning som sikrer at de som benytter farvannet, og følgelig har nytte av tjenestene, er med på å finansiere tiltakene. En stor del av skipstrafikken anløper ikke den offentlige havnen i området, og det ville blitt urettferdig om kun kundene til den offentlige havnen gjennom brukerbetaling skulle tatt kostnadene. Nåværende system bør derfor videreføres med mindre staten tar alle utgifter uten å kreve refusjon i form av kystgebyr.

Dessverre har det vist seg å være komplisert å beregne anløpsavgiften i samsvar med de prinsipper som følger av havne- og farvannsloven. Temaet har vært gjenstand for flere tvistesaker og det er derfor viktig å utforme et klart og presist regelverk, gode rundskriv og/eller veiledere. Ingen er tjent med at det blir diskusjoner knyttet til om det offentlige beregner en avgift på riktig måte. Beregningsgrunnlaget for anløpsavgiften bør inneholde en fortjenestemargin som tilfaller den lokale havnen. Et nullsumspill taper alltid den lokale havnen på.

Det må også klargjøres om kommunene kan fakturere staten for oppgaver som en havn utfører fordi staten ikke gjør det den er forpliktet til. Dette gjelder særlig fjerning av større gjenstander som befinner seg i hoved- og bileder, f.eks. tømmerstokker, oljefat og fiskemærker. Slike gjenstander er til stor fare for skipstrafikken og må fjernes, men pga. statens manglende tilstedeværelse blir denne oppgaven i liten grad håndtert tilfredsstillende. Både dette og skip som driver må kunne dekkes inn via anløpsavgiften.

5. Havbasert næring

Oppdrettsnæringen blir stadig større og beslaglegger arealer. Dette er en av Norges store vekstnæringer og fartøy som går til fiskeoppdrettsanlegg, betaler ikke for bruk av farvannet fordi de ikke anløper en havn. Systemet synes ikke rettferdig.

Det gjøres også oppmerksom på at den havbaserte næringen representerer en utgiftspost for mange havner. Dette gjelder særlig når fiskemærker og annet utstyr sliter seg og blir drivende i sjøen. Disse representerer en fare for skipstrafikken og må fjernes. Problemet kan særlig bli stort når oppdrettsbedrifter går konkurs og anleggene blir liggende i farvannet eierløse, uten tilsyn og vedlikehold.

Kostnadene som den havbaserte næringen påfører havnene i form av opprydningstiltak kan fra tid til annen være store, og det er ikke riktig at denne næringen slipper å betale noen form for avgifter til havnen. Dette betyr at det er havnens kunder som må dekke kostnadene, noe som medfører økte kostnader for skipsfarten. I en situasjon hvor det er viktig å gjøre skipstrafikken så billig som mulig for å oppnå økt godstrafikk, blir dette uheldig. Det bør derfor utredes om den havbaserte næringen i fremtiden bør betale havneavgifter.

6. Konklusjon

Det er store oppgaver knyttet til ivaretagelse av sjøsikkerhet og forvaltning av sjøområdene. I dag ivaretas dette av havnene, men det er avhengig av kompetanse og ressurser i organisasjonene. Erfaring fra tidligere ansvarsdeling mellom stat og kommune viser ikke at Kystverket ivaretar dette på en mer hensiktsmessig måte. Nærhet og kompetanse om det lokale sjøområdet er avgjørende.

Ved revidering av havne- og farvannsloven anses det som hensiktsmessig at loven legger opp til en tilsvarende ordning som i dag, men med klarere retningslinjer for å styrke lokal sjøsikkerhet. En ordning som medfører at havnene får dekket kostnader til nødvendige oppdrag i hoved- og biled, er viktig her. I tillegg vil det være hensiktsmessig om staten ved Kystverket overtar ansvaret for fyr, merker og øvrige navigasjonsinnretninger.

Dersom dette ikke anses hensiktsmessig, bør staten ved Kystverket overta forvaltningsansvaret for hele sjøområdet. Dette vil bety økte kostnader som bør dekkes over statsbudsjettet. Ved en slik løsning bør det legges opp til en ordning hvor kommunens arbeid med søknader om tiltak og annet hvor kommunen blir høringsinstans for Kystverket, kan søkes dekket av staten.