



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

21/7948-3

3. juni 2022

Forslag om endring i skipssikkerhetsloven § 55 – hjemmel for overtredelsesgebyr ved brudd på skipssikkerhetsloven §§ 39 og 45 – høring

Nærings- og fiskeridepartementet sender med dette på høring forslag om endringer i lov 16. februar 2007 nr. 9 om skipssikkerhet.

Frist for å sende inn høringssvar er 5. september 2022. Les og svar på høringen her: www.regjeringen.no/id2917189.

Høringer er åpne, og alle kan sende innspill til oss. Vi ber om at høringssvar sendes inn digitalt ved å bruke skjemaet for høringssvar på regjeringen.no. Alternativt kan høringssuttalelse sendes per epost til postmottak@nfd.dep.no. Høringssvarene er offentlige og vil bli publisert på nettsiden.

1. Bakgrunnen for lovforslaget

1.1 Innledning

Skipssikkerhetsloven med forskrifter pålegger rederier, driftsansvarlig, skipsfører og bemanning en rekke plikter. Flere av disse pliktene er så sentrale at det av allmennpreventive og individualpreventive årsaker anses hensiktsmessig å reagere med overtredelsesgebyr for brudd på pliktene. En slik adgang finnes for brudd på en rekke bestemmelser som er opplistet i skipssikkerhetsloven § 55. Norge er i tillegg i mange tilfeller forpliktet til å ha effektive sanksjoner for å sikre etterlevelsen av blant annet folkerettslige og EØS-rettslige forpliktelser.

Departementet foreslår i den forbindelse å tilføye §§ 39 og 45 til listen over hjemler i § 55 som det kan ilegges overtredelsesgebyr for. Førstnevnte omhandler forebyggende tiltak mot

Postadresse
Postboks 8090 Dep
0032 Oslo
postmottak@nfd.dep.no

Kontoradresse
Kongens gate 8
www.nfd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
912 660 680

Avdeling
Maritim avdeling

Saksbehandler
Beate Fiskerstrand
22 24 64 28

angrep mv. på skip, og sistnevnte omhandler plikt til å medvirke til tilsyn. For begge bestemmelser oppstilles ytterligere krav i forskrift.

Tilføyelsen av § 45 foreslås som en følge av at ESA (EFTA Surveillance Authority) ved to anledninger har påpekt at Norge etter deres syn ikke har tilfredsstillende sanksjoner for brudd på de internasjonale forpliktelsene. Tilføyelsen av § 39 foreslås på departementets initiativ, blant annet etter at Sjøfartsdirektoratet gjennom høringsinnspill har meldt behov for adgang til å ilegge overtredelsesgebyr for å sikre etterlevelsen av regelverket.

Se nærmere om §§ 39 og 45 under punkt 2.

1.2 Bakgrunnen for skipssikkerhetslovens regler om overtredelsesgebyr

Skipssikkerhetsloven trådte i kraft 1. juli 2007 og innebar vesentlige endringer i sanksjonsreglene til sjøs. Tidligere hadde straffeloven (1902) en rekke straffebud ved brudd på sikkerhets- og miljøregelverket, i tillegg til flere forskrifter som hadde egne straffebestemmelser. I skipssikkerhetsloven ble det lagt opp til et system med ulike tiltak som myndighetene kan iverksette for å sikre at kravene i loven etterkommes.

Skipssikkerhetslovutvalgets begrunnelse for å foreslå overtredelsesgebyr som sanksjonsform var særlig et ønske om effektivisering. Med hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr kunne tilsynsmyndigheten ilegge gebyr umiddelbart etter overtredelsen istedenfor å gå veien om påtalemyndigheten og domstolene. Utvalget antok at overtredelsesgebyr også ville være en fordel ved eksempelvis overtredelser om bord på utenlandske skip, nettopp fordi sanksjonen kunne ilegges raskt.

Departementet ga sin tilslutning til lovutvalgets forslag. Det ble vist til at sjøfartsinspektørene etterforsket et hundretalls overtredelser årlig, men at det overveiende flertall var mindre lovbrudd. Departementet mente derfor at innføringen av overtredelsesgebyr ville gi et mer effektivt sanksjonssystem, samt at reaksjonen ville *"virke preventivt og bidra til å styre adferd i rederier i en positiv sikkerhets- og miljømessig retning"*.¹ Loven forutsatte mindre bruk av straff ved at terskelen for straff ble betraktelig hevet (avkriminalisering).

1.3 Nærmere om overtredelsesgebyr i skipssikkerhetsloven

Overtredelsesgebyr er en form for administrativ sanksjon, som innebærer en negativ reaksjon rettet mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, jf. forvaltningsloven² § 43. Gebyret er ment å virke tilbakeskuende, og skal hovedsakelig ha et pønalt (straffende) formål. Det skal ikke ilegge overtredelsesgebyr der overtredelsen anmeldes til politiet og forfølges strafferettslig.

¹ Ot.prp.nr.87 /2005-2006) side 88.

² Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.

Skipssikkerhetsloven § 55 fastsetter at tilsynsmyndigheten (Sjøfartsdirektoratet³) kan ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelse av nærmere angitte bestemmelser i loven.

Bestemmelsene kan i grove trekk inndeles i tre kategorier overtredelser på skip: 1) regler om teknisk og operativ sikkerhet, jf. lovens kapittel 3; 2) regler om arbeidsmiljø og personlig sikkerhet, jf. lovens kapittel 4; og 3) regler om miljømessig sikkerhet, jf. lovens kapittel 5. Forvaltningen er avskåret fra å ilegge gebyr for overtredelser av andre bestemmelser enn de som er opplistet i loven § 55.

Selv om det foreligger en overtredelse, er Sjøfartsdirektoratet ikke forpliktet til å ilegge overtredelsesgebyr. Det kommer frem av §§ 55 og 56 første ledd at tilsynsmyndigheten, hvis det er hensiktsmessig, *kan* ilegge overtredelsesgebyr, hvilket åpner for en skjønnsutøvelse. Sjøfartsdirektoratet avgjør om, og på hvilken måte, det skal reageres i det konkrete tilfelle.

1.4 Erfaringer fra evaluering av regelverket

Departementet sendte en evaluering av regelverket om overtredelsesgebyr på høring i slutten av 2018. Hensikten med evalueringen var å se på om overtredelsesgebyr er en egnet måte å sanksjonere manglende etterlevelse av skipssikkerhetsregelverket, og om reglene fungerer etter sin hensikt. Videre var det blant annet ønskelig å vurdere om opplistingen av sanksjonsbelagte overtredelser i lovens § 55 første til tredje ledd er dekkende.

Generelt var høringsinstansenes tilbakemelding at innføringen av overtredelsesgebyr var en egnet og effektiv måte å sanksjonere brudd på skipssikkerhetsloven. Det ble også påpekt at det er viktig å sikre at lovlydige aktører ikke får dårligere vilkår enn de som bryter regelverket. Fra Sjøfartsdirektoratets høringssvar fremkom det at den preventive effekten har vært merkbar på ulike områder. Sjøfartsdirektoratet opplevde både at overtredelsesgebyr hadde bidratt til å styre rederiene sitt arbeid i en positiv sikkerhets- og miljømessig retning, og at overtredelsesgebyr hadde stor individualpreventiv effekt med færre registrerte gjentakelser. Direktoratet bemerket også at det å avdekke og reagere på overtredelser er med på å ivareta sikkerheten, miljøet og konkurransevilkår.

Videre hadde høringsinstansene enkelte innspill til bestemmelser i skipssikkerhetsloven det kan ilegges overtredelsesgebyr for. Sjøfartsdirektoratet påpekte i den forbindelse at det var et behov for å utvide listen over bestemmelser som er omfattet av skipssikkerhetsloven § 55. Herunder påpekte direktoratet blant annet behovet for å tilføye skipssikkerhetsloven § 39 samt brudd på pliktene tilknyttet havnestatskontroll til listen.

2. Departementets vurdering og forslag

2.1 Generelt

Overtredelsesgebyr som sanksjonsform har vist seg å være effektiv å håndheve, samtidig som den har god allmenn- og individualpreventiv virkning. Den har gitt Sjøfartsdirektoratet et

³ Forskrift av 16. februar 2007 nr. 171 om delegering av myndighet til Nærings- og handelsdepartementet, Miljøverndepartementet og Forsvarsdepartementet etter skipssikkerhetsloven og utpeking av tilsynsmyndighet punkt 7.

effektivt og virkningsfullt håndhevingssystem for brudd på mange av skipssikkerhetslovens bestemmelser.

Departementet fremmer nå forslag om å føye skipssikkerhetsloven §§ 39 og 45 til opplistingen i skipssikkerhetsloven § 55. Dette for å kunne ilegge overtredelsesgebyr for overtredelse av regelverket som gjelder forebyggende tiltak mot angrep mv. på skip i § 39, jf. forskrift av 22. juni 2004 nr. 972 om sikkerhet, pirat- og terrorberedskapstiltak og bruk av maktmidler om bord på skip og flyttbare boreinnretninger (sikkerhetsforskriften). Videre gjelder det overtredelse av plikten til å medvirke til tilsyn i § 45, jf. forskrift av 24. november 2014 nr. 1458 om havnestatskontroll (havnestatskontrollforskriften). Det er spesielt aktuelt for brudd på havnestatskontrollforskriften §§ 5 og 6 som gjelder ankomst- og avgangsmeldinger for utenlandske skip.

Når det gjelder brudd på § 45 meldte Sjøfartsdirektoratet et slikt behov etter at ESA ved revisjon hos Sjøfartsdirektoratet fant avvik hva gjelder gjennomføringen av direktiv 2009/16/EF i norsk rett. Avviket ble gitt som følge av at norsk rett ikke har hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på reglene om ankomst- og avgangsmeldinger for utenlandske fartøy. ESA fant avviket da de var på revisjon i 2013, og de fant det samme avviket ved revisjon i 2019. ESA har blitt informert om at det vil bli fremmet forslag om endring av skipssikkerhetsloven.

Når det gjelder brudd på skipssikkerhetsloven § 39 jf. sikkerhetsforskriften, har Sjøfartsdirektoratet over tid sett behov for å ha overtredelsesgebyr som sanksjonsform. Begrunnelsen for dette er dels å komplettere øvrige tiltak som kan hjemles i skipssikkerhetsloven § 52, og dels for å ha en effektiv sanksjonsform som virker preventivt.

2.2 Brudd på skipssikkerhetsloven § 39 - forebyggende tiltak mot angrep mv. på skip

Skipssikkerhetsloven kapittel 6 har bestemmelser om sikkerhets- og terrorberedskap, hvor § 39 omhandler forebyggende tiltak mot angrep mv. på skip.

Skipssikkerhetsloven § 39 første ledd fastsetter at det skal treffes tiltak for å hindre og beskytte skipet mot terrorhandlinger, piratvirksomhet, blindpassasjerer og andre ulovlige handlinger. Andre ledd slår fast at de som har sitt arbeid om bord skal være utstyrt med et identifikasjonsbevis. Tredje ledd inneholder en forskriftshjemmel som gir adgang til å gi forskrifter med nærmere bestemmelser om kravene til sikkerhets- og terrorberedskapen på skip.

Sikkerhetsforskriften er hjemlet i blant annet denne bestemmelsen. Forskriftens § 6 første ledd fastsetter at forordning (EF) nr. 725/2004, som gjør ISPS-koden⁴ gjeldende innenfor EØS-området, gjelder som forskrift. ISPS-koden ble vedtatt i IMO⁵ 2002, med ikrafttredelse

⁴ International Ship and Port Facility Security Code.

⁵ International Maritime Organization.

1. juli 2004. Formålet med koden og forordningen er å styrke sikkerheten og terrorberedskapen på skip og i havneanlegg.⁶

Etter gjeldende rett åpner ikke skipssikkerhetsloven for å reagere med overtredelsesgebyr på overtredelse av § 39 eller forskrifter gitt i medhold av bestemmelsen, men brudd på krav etter sikkerhetsforskriften kan følges opp med vedtak som pålegger utbedring før fart, jf. skipssikkerhetsloven § 52. En tilføyelse av § 39 i skipssikkerhetsloven § 55 gir hjemmel til å gi overtredelsesgebyr for brudd på sikkerhetsforskriftens krav til sikkerhets- og terrorberedskap.

Eksempler på overtredelser det kan være aktuelt å ilegge overtredelsesgebyr for kan være fartøy som ikke har terroralarmsystem, jf. sikkerhetsforskriften § 7; fartøy som ikke oppfyller kravene for internasjonalt sikkerhets- og terrorberedskapssertifikat (ISSC), jf. sikkerhetsforskriften §§10 og 11 (se også §§ 8 og 9); fartøy som ikke oppfyller kravene til dokumentasjon, jf. sikkerhetsforskriften § 12; og fartøy som ikke oppfyller kravene til dokument over fartøyshistorikk (CSR), jf. sikkerhetsforskriftens § 13.

Departementet finner det hensiktsmessig at § 39 tilføyes til opplistingen i § 55, slik at det er adgang til å reagere med overtredelsesgebyr. Sjøfartsdirektoratet har erfaring som tilsier at overtredelsesgebyr er en effektiv og virkningsfull sanksjonsform, og har gitt uttrykk for at det vil være en hensiktsmessig måte å forfølge og sanksjonere brudd også for ISPS-relaterte forhold. Videre, og i lys av et stadig mer komplisert internasjonalt trusselbilde, kan denne sanksjonsformen bidra til ytterligere fokus på kravene knyttet til robust sikkerhets- og terrorberedskap om bord på skip.

Departementet gjør oppmerksom på at ytterligere to forskrifter er hjemlet i skipssikkerhetsloven § 39. Departementet legger imidlertid til grunn at det ikke er behov for å benytte overtredelsesgebyr som sanksjonsform ved overtredelse av § 39 for disse forskriftene.

2.3 Brudd på skipssikkerhetsloven § 45 – Plikten til å medvirke til tilsynet

En havnestats rett til å gjennomføre kontroll av skip som kommer til dens havn er internasjonalt regulert gjennom folkerettslig sedvanerett, Havrettskonvensjonen av 1982 og internasjonale konvensjoner som inneholder krav til skip, som SOLAS,⁷ MARPOL⁸ og MLC.⁹ Direktiv 2009/16/EF om havnestatskontroll gjennomfører regelverket for havnestatskontroll i Europa, og pålegger landene i EU/EØS å gjennomføre slike kontroller. Direktivet er gjennomført i norsk rett i skipssikkerhetsloven og havnestatskontrollforskriften.

Skipssikkerhetsloven kapittel 7 har bestemmelser om tilsyn for norske og utenlandske skip, hvor § 45 fastsetter at rederi, arbeidsgiver, skipsfører og andre som har sitt arbeid om bord plikter å medvirke til tilsynet. Havnestatskontrollforskriften er hjemlet i blant annet

⁶ Ot. prp. nr. 87 (2005-2006) s. 69.

⁷ International Convention for the Safety of Life at Sea.

⁸ International Convention for the Prevention of Pollution from Ships.

⁹ Maritime Labour Convention.

skipssikkerhetsloven § 45, og gjelder for utenlandske skip som nærmere definert i forskriften § 1. Forskriften §§ 5, 6 og 7 pålegger rederiet eller skipsfører viktige medvirkningsplikter slik at havnestatskontroller skal kunne gjennomføres effektivt. Herunder er det blant annet plikt til å melde fra om skipets planlagte ankomst samt faktisk ankomst- og avgangstid, og det er også plikt til å sette av tid til utvidet kontroll.

Gjeldende rett gir ikke anledning til å reagere med overtredelsesgebyr for brudd på plikten til å medvirke til tilsynet. Det er departements vurdering at det er behov for slik lovhjemmel for å sikre overenstemmelse med direktiv 2009/16/EF om havnestatskontroll. Direktivet inneholder bestemmelser som krever at operatøren, agenten eller skipsføreren pålegges en plikt til å sende ankomstmeldinger i tråd med direktivet, se artikkel 9 (1). Videre fastslår artikkel 34, som har følgende ordlyd i norsk offisiell versjon at:

Medlemsstatene skal fastsette en sanksjonsordning for overtredelse av nasjonale bestemmelser vedtatt i henhold til dette direktiv og treffe alle nødvendige tiltak for å sikre at sanksjonene håndheves. De fastsatte sanksjonene skal være virkningsfulle, stå i forhold til overtredelsen og virke avskrekkende.

Departementet mener at de forvaltningstiltakene som er tilgjengelige etter gjeldende rett ikke er tilstrekkelige for å sikre at det gis ankomst- og avgangsmeldinger i tråd med pliktene i havnestatskontrollforskriften §§ 5 og 6. Sjøfartsdirektoratet har erfart at utenlandske skip som kommer til norsk havn forsømmer seg på dette området. Etterlevelse av meldepliktene inngår i plikten til å medvirke til tilsynet, jf. skipssikkerhetsloven § 45, og ankomst- og avgangsmeldinger er et viktig verktøy for at Sjøfartsdirektoratet skal kunne planlegge og utføre det tilsynet som det både har rett og plikt til å foreta.

Sjøfartsdirektoratet har opparbeidet seg god erfaring og en effektiv administrasjon for saksbehandling og illeggelse av overtredelsesgebyr. Departementet finner det hensiktsmessig at det gis mulighet til å kunne benytte denne sanksjonsformen for brudd på skipssikkerhetsloven § 45, jf. havnestatskontrollforskriften. En slik mulighet vil gi tilsynsmyndigheten et effektivt verktøy som vil ha god preventiv effekt.

Departementet gjør oppmerksom på at foruten havnestatskontrollforskriften er ytterligere 32 forskrifter hjemlet i skipssikkerhetsloven § 45. I disse øvrige forskriftene er det ikke identifisert behov for å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på medvirkningsplikten etter skipssikkerhetsloven § 45. Flere av disse forskriftene er også hjemlet i andre bestemmelser i skipssikkerhetsloven, og ved overtredelse av disse vil det kunne gis overtredelsesgebyr i medhold av den aktuelle bestemmelsen dersom bestemmelsen er omfattet av § 55.

3. Nærmere om lovforslaget

3.1 Kommentarer til lovforslaget

3.1.1 Til brudd på skipssikkerhetsloven § 39

Det foreslås at § 39 føyes til opplistingen i § 55 første ledd slik at personer som handler på vegne av rederiet kan ilegges overtredelsesgebyr. I praksis vil det si personer i rederiadministrasjonen. Etter departementets syn er det ledelsen i rederiet som er nærmest til å ha det overordnede ansvaret for at rederiet har et system for å kartlegge og kontrollere risiko knyttet til sikkerhets- og terrorberedskap samt sikre etterlevelse av krav fastsatt i lov og forskrift. Dette ansvaret innebærer også å påse at skipsførere og andre som har sitt arbeid ombord følger krav i lov og forskrift, samt interne prosedyrer og rutiner som rederiet gir på dette området. Overtredelsesgebyr vil videre kunne ilegges rederiet i medhold av skipsikkerhetsloven § 56.

3.1.2 Til brudd på skipssikkerhetsloven § 45

Det foreslås at § 45 føyes til opplistingen i § 55 første og annet ledd. Det vil i praksis si at personer i rederiadministrasjonen kan ilegges overtredelsesgebyr etter første ledd (personer som har handlet på vegne av rederiet), og at skipsførere kan ilegges overtredelsesgebyr etter annet ledd.

Skipssikkerhetsloven § 45 pålegger rederiet og skipsførere en plikt til å medvirke til tilsynet. Det samme gjør forskrift av 24. november 2014 nr. 1458 om havnestatskontroll. Videre følger det av direktiv 2009/16/EF artikkel 9 (1), at «*[n]år et fartøy som i samsvar med artikkel 14 kan gjennomgå en utvidet inspeksjon, er på vei til en havn eller ankerplass i en medlemsstat, skal operatøren, agenten eller skipsføreren melde fra om fartøyets ankomst i samsvar med bestemmelsene fastsatt i vedlegg III.*» På denne bakgrunn finner departementet det nødvendig med hjemmel for å kunne ilegge overtredelsesgebyr både til personer som handler på vegne av rederiet og til skipsførere. Videre vil overtredelsesgebyr kunne ilegges rederiet i medhold av § 56.

3.2 Forslag til lovendring

I lov 16. februar 2007 nr. 9 om skipssikkerhet gjøres følgende endringer:

§ 55 første og annet ledd skal lyde:

Tilsynsmyndigheten kan ilegge administrativ sanksjon (overtredelsesgebyr) til den som på vegne av rederiet forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av §§ 6, 9, 11, 12, 13, § 15 første ledd, § 16, §§ 21, 22, 24, §§ 32 til 36, § 39 eller § 45.

Tilsynsmyndigheten kan ilegge overtredelsesgebyr til en skipsfører som, i strid med sine plikter etter §§ 19, 29 og 37, forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av § 12, § 14, § 15 annet ledd, § 16, § 22, § 24, §§ 32 til 36, eller § 45.»

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Overtredelsesgebyr som sanksjonsform har en utgiftsside ved administrasjon og saksbehandling, samtidig som den har en inntektsside som medfører at staten mottar økte inntekter. De økonomiske og administrative konsekvensene det vil innebære for

tilsynsmyndigheten vil avhenge av antall overtredelser hvor sanksjonsmuligheten blir benyttet.

Det å utvide hjemmelsgrunnlaget for overtredelsesgebyr vil ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser for skipsfartsnæringen foruten ved brudd på regelverket.

Med hilsen

Tonje Sund (e.f.)
kst. avdelingsdirektør

Sonja Lorentzen
rådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer