

Fiskeri- og kystdepartementet

Høringsnotat

Revisjon av lov 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann m.v

1	Hovedinnhold i lovforslaget.....	8
1.1	Innledning.....	8
1.2	Utviklingstrekk. Behov for revisjon av havne- og farvannslovgivningen.....	8
1.3	Problemstillinger knyttet til havnekassen og eierskap	9
1.4	Hovedtrekk i departementets lovforslag.....	9
2	Bakgrunnen for en ny lovgivning om havner og farvann	12
2.1	Stortingsmeldinger og proposisjoner.....	12
2.2	Havnelovutvalget.....	13
2.3	En moderne politikk for havner og sjøtransport: Havnestruktur, transportkorridorer, sjøsikkerhet og Nasjonal transportplan	13
2.4	Generelt om optimale rammebetingelser.....	19
2.5	Myndighetenes behov for regulering av markedet	19
2.6	Forholdet mellom optimal rammebetingelser og like rammebetingelser.....	21
2.7	Nærmere om eksisterende finansiering av offentlig havnevirksomhet	22
2.8	Utfordringer og svakheter ved dagens finansiering og organisering av offentlige havner.....	23
2.8.1	Nærmere om finansieringsutfordringen.....	24
2.8.2	Nærmere om fragmenteringsutfordringen	24
2.8.3	Nærmere om restruktureringsutfordringen	24
2.9	Alternative modeller for finansiering og organisering	24
2.10	Nærmere om behovet for ny lovregulering av havner	25
2.11	Nærmere om behovet for revisjon av reglene om farvann	27
3	Gjeldende rett	28
3.1	Nærmere om lov 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann m.v.	28
4	Internasjonalt regelverk.....	34
4.1	Innledning.....	34
4.2	IMO – International Maritime Organization	34
4.2.1	ISPS-koden	35
4.3	EU – Den europeiske union.....	36
4.3.1	Havn.....	36
4.3.2	Farvann	37
4.3.3	Sentrale forordninger og direktiver om havner og farvannssikkerhet	38
4.3.4	EMSA (European Maritime Safety Agency).....	40
5	Nordisk rett.....	40

5.1	Sverige	40
5.1.1	Havner	40
5.1.2	Farvann	41
5.2	Danmark	42
5.2.1	Havner	42
5.2.2	Farvann	42
5.3	Finland	43
5.3.1	Havner	43
5.3.2	Farvann	44
6	Lovstruktur. Lovtekniske overveielser	44
6.1	En eller to lover	44
6.2	Forholdet til losloven	44
7	Lovens formål, virkeområde og definisjoner	45
7.1	Lovens formål	45
7.2	Saklig og geografisk virkeområde	46
7.2.1	Gjeldende rett	46
7.2.2	Departementets vurdering	47
8	Ansvar og myndighet etter loven	51
8.1	Innledning	51
8.2	Havnedistriktet og andre alternativer	51
8.2.1	Gjeldende rett	51
8.2.2	Alternativer til havnedistriktet	52
8.2.3	Departementets vurdering	54
8.3	Råd for kystsikkerhet og beredskap	56
9	Bruk av kystfarvannet	58
9.1	Innledning	58
9.2	Gjeldende rett	59
9.2.1	Farvannsreguleringer	59
9.2.2	Navigasjonsveiledning m.v.	60
9.2.3	Finansiering av farvannsforvaltningen	61
9.3	Departementets vurderinger	62
9.3.1	Generelle aktsomhetsnormer for de sjøfarende	62
9.3.2	Regulering av og ansvar for farledene	63
9.3.3	Finansiering av farvannsforvaltningen	70

10	Kystsoneforvaltning	70
10.1	Om sjøtransportens behov og kryssende interesser i kystsonen	70
10.1.1	Nærmere om kryssende interesser i kystsonen	71
10.2	Nærmere om ulike reguleringer i kystsonen	71
10.3	Forholdet til plan- og bygningsloven	72
10.3.1	Generelt om forholdet mellom havne- og farvannsloven og plan- og bygningsloven m.v.	72
10.3.2	Behov for endring av plan- og bygningsloven § 9-4	74
10.3.3	Planlovutvalgets forslag til endring av plan- og bygningsloven § 9-4 m.v.	76
11	Tillatelse til bygging og andre tiltak	76
11.1	Innledning	76
11.2	Tiltak som krever tillatelse	77
11.2.1	Gjeldende rett	77
11.2.2	Behov for tillatelse	79
11.2.3	Kriterier for plikt til å innhente tillatelse	79
11.2.4	Kriterier for tildeling av tillatelse	81
11.2.5	Tillatelsesmyndighet	81
11.3	Alminnelig sikkerhetskrav for tiltak	82
11.4	Vilkår	82
11.4.1	Gjeldende rett	82
11.4.2	Departementets vurdering og forslag	83
11.5	Samordning av myndighet ved søknadsbehandling etter andre lover	83
11.6	Frist for igangsetting	84
11.7	Beskyttelse av bestemte områder	85
11.8	Pålegg om undersøkelse før vedtak kan treffes	85
12	Tiltak ved fare eller skade for ferdselen mv.	86
12.1	En alminnelig plikt til å unngå atferd som kan volde fare eller skade ferdselen eller omgivelsene	86
12.2	Oppryddings- og avbøtingsplikt	86
12.2.1	Gjeldende rett	86
12.2.2	Departementets vurderinger og forslag	87
12.3	Vrakfjerningsplikt	88
12.3.1	Gjeldende rett	88
12.3.2	Forslag til vrakfjerningskonvensjon	88

12.3.3	Departementets vurdering og forslag.....	89
12.4	Direkte gjennomføring.....	90
12.4.1	Innledning	90
12.4.2	Gjeldende rett.....	90
12.4.3	Departementets vurdering og forslag.....	91
12.5	Gjennomføring på andres faste eiendom. Den ansvarliges erstatningsplikt m.v.	91
12.6	Tiltak overfor havarist.....	92
13	Alminnelige regler for havner (adgang til havn, sikkerhet, miljø og beredskap)	94
13.1	Adgang til havn.....	94
13.1.1	Folkerettslige regler	94
13.1.2	Departementets vurdering og forslag.....	95
13.2	Lasting og lossing	96
13.3	Havner med persontrafikk.....	96
13.4	Sikkerhets- og terrorberedskap	97
13.4.1	Innledning	97
13.4.2	Departementets vurderinger.....	97
13.4.3	Nærmere om rettstilstanden i Norge	98
14	Havnenes finansiering og konkurransesituasjon.....	99
14	Havnenes organisering, finansiering og konkurransesituasjon.....	99
14.1	Forvaltning og drift av offentlige havner - Fiskeri- og kystdepartementets vurdering og anbefaling.....	99
14.1.1	Nærmere om departementets vurderinger og anbefalinger.....	99
14.1.2	Om grensdragingen mellom offentlige myndighetsoppgaver og kommersiell drift.....	101
14.1.3	Nærmere om de offentlige myndighetsoppgaver.....	102
14.1.4	Nærmere om tilretteleggelse for privat deltagelse i havnevirksomhet, investeringer i andre formål enn havneformål m.v.	103
14.2	Havnestruktur. Konkurranse mellom havnene	112
14.2.1	Havnestruktur.....	113
14.2.2	Særlig om konkurransemessige forhold	115
14.3	Havnekassens stilling ved konsolidering av havner. Hva skjer når havner ønsker å avvikle eller går konkurs m.v.....	116
14.3.1	Om avvikling av havnekapitalen	116
14.3.2	Eierskifte som følge av gjeldsforfølgning m.v.	117
15	Tilsyn mv.	119

15.1	Tilsyn mv.	119
15.2	Inndrivelse av krav etter loven.....	121
16	Håndheving og sanksjoner.....	123
16.1	Allment om håndheving og oppfylling av lovens formål	123
16.2	Forskjellige reaksjoner. Forholdet til Sanksjonsutvalget.....	123
16.3	Pålegg om retting og stansing	124
16.4	Tvangsmulkt	125
16.4.1	Innledning	125
16.4.2	Departementets vurderinger og forslag.....	125
16.5	Forelegg og tvangsfullbyrdelse.....	126
16.5.1	Gjeldende rett.....	126
16.5.2	Departementets vurdering og forslag.....	126
16.6	Endring og tilbakekall av tillatelse eller godkjenning	126
16.6.1	Innledning	126
16.6.2	Gjeldende lovgivning om omgjøring	127
16.6.3	Departementets vurdering og forslag.....	127
16.7	Administrative sanksjoner	129
16.8	Straff	130
16.8.1	Gjeldende rett.....	130
16.8.2	Departementets vurdering.....	131
17	Forholdet mellom havne- og farvannsloven og andre lover	138
17.1	Innledning – Havne- og farvannslovens plass i lovstrukturen.....	138
17.2	Losloven.....	138
17.3	Plan- og bygningsloven.....	138
17.4	Sjøloven	139
17.5	Sjødyktighedsloven.....	139
17.6	Ny skipsikkerhetslov.....	139
17.7	Lovgivning om ferdsel og friluftsliv.....	139
17.8	Forurensningsloven.....	140
17.9	Vannressursloven.....	140
17.10	Kommuneloven.....	140
18	Administrative og økonomiske konsekvenser	141
18.1	Innledning	141
18.2	Administrative og økonomiske konsekvenser for staten	142

18.2.1	Konsekvenser i forhold til gjennomgang av regelverket, og midlertidig økt behov for informasjon	142
18.2.2	Konsekvenser for statens farvannsregulering og farvannsforvaltning	143
18.2.3	Særlig om konsekvenser for tiltak som er søknadspliktige etter loven	143
18.2.4	Konsekvenser for saksbehandling etter de nye reglene om havn	144
18.2.5	Konsekvenser av å styrke statens tilsynsfunksjoner	144
18.3	Administrative og økonomiske konsekvenser for kommunene	145
18.3.1	Konsekvenser for farvannsforvaltningen som følge av endret myndighetsfordeling i farledene	145
18.3.2	Særlig om konsekvenser for tiltak som er søknadspliktige etter loven	146
18.3.3	Konsekvenser for tilsyn	147
18.4	Administrative og økonomiske konsekvenser for private	148
18.4.1	Konsekvenser for brukerne av havn og farleder i form av lavere kostnader	148
18.5	Andre vesentlige konsekvenser	149
18.5.1	Konsekvenser for arealutnyttelse i kommuner	149
18.5.2	Konsekvenser ved innføring av nye reaksjonsmidler:	149
18.5.3	Konsekvenser for brukerne av loven	149
19	Merknader til de enkelte paragrafene	149
20	Forslag til lov om havner og farvann	246

1 Hovedinnhold i lovforslaget

1.1 Innledning

Fiskeri- og kystdepartementet tar sikte på å fremme forslag til revisjon av lov 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann m.v.

Forslaget til revisjon av havne- og farvannslov er et ledd i Regjeringens arbeid med å fremme en transportpolitikk som sikrer god fremkommelighet og effektive transportkorridorer i hele landet. Dette er et av flere virkemidler for å stimulere til økt bruk av sjøtransport. Revisjonen tar sikte på å ta opp og tydeliggjøre trekk i samfunnsutviklingen, som beskrevet i bla. St meld. nr. 14 (2004-2005) *På den sikre siden – sjøsikkerhet og oljevernberedskap* og i Nasjonal transportplan.

Hovedmålsettingene med revisjonen er å få etablert et juridisk rammeverk for havne- og farvannssektoren som bidrar til økt sjøtransport, som gir et hensiktsmessig forvaltnings- og styringsverktøy for sektoren og som er oversiktelig og brukervennlig.

Sjøsikkerhetsarbeidet påvirkes i sterkere grad av internasjonale regler og retningslinjer enn tidligere. Det er viktig å skape et rammeverk som tar høyde for denne utviklingen. Videre går utviklingen innen sjøtransporten i retning av større og hurtigere fartøy og økende innslag av fartøy med farlig og/eller forurensende last. Blant annet har skipstrafikken langs norskekysten økt, både i og utenfor territorialfarvannet. Disse forhold medfører økte krav til sjøsikkerheten, herunder for den infrastruktur og de tjenester som ytes av kyststaten.

1.2 Utviklingstrekk. Behov for revisjon av havne- og farvannslovgivningen

Som følge av den generelle samfunns- og transportutviklingen, samt kartlegging av viktige problemstillinger innen havne- og farvannssektoren, anser Fiskeri- og kystdepartementet ikke lenger gjeldende havne- og farvannslov som et hensiktsmessig forvaltnings- og styringsverktøy for sektoren.

For å nå målet om økt sjøtransport, er det avgjørende at havnene styrker sin posisjon som knutepunkter i det nasjonale transportnettverket, og i transportkorridorene mot utlandet, ved å utvikle seg til effektive omlastingsterminaler. De viktigste havnene må sikres god tilknytning til det landbaserte transportnettverket og til sikre farleder på sjøen. Bakgrunnen for revisjon av havnereglene omtales nærmere i kap. 2 og kap.14.

Fiskeri- og kystdepartementet har på denne bakgrunn bl.a. fått gjennomført en utredning for å klarlegge og vurdere hovedproblemer, reguleringsbehov og utformingen av en ny samlet lovregulering på havne- og farvannsområdet. Havnelovutvalget ble oppnevnt av Fiskeri- og kystdepartementet 18. desember 2000, og utvalget overleverte sin utredning til departementet 6. mars 2002. Utvalget har hatt som oppgave å utrede grunnlaget for en ny havne- og farvannslov, samt komme med forslag til lovendringer som kan muliggjøre forenkling av dagens regelverk i lys av samfunnsutviklingen og endringer innen havne- og sjøtransportsektoren. Departementet har på bakgrunn av prosessen med

Havneprosjektet (se punkt 2.3) og andre utviklingstrekk, funnet behov for å løse spørsmålet om revisjon mer løst fra utvalgets innstilling. Det vil derfor kun bli referert til utvalgets anbefalinger der det dette finnes hensiktsmessig.

1.3 Problemstillinger knyttet til havnekassen og eierskap

Høringsinstansene er spesielt bedt om kommentarer og innspill til følgende problemstillinger:

- Hvorvidt havnen bør ha en egen økonomi (havnekasse) adskilt fra kommunenes øvrige økonomi slik som etter gjeldende lov, eller om kommunen bør kunne organisere havnen som annen kommunal virksomhet.
- Hvorvidt det skal gjelde en begrensning som innebærer at selskap som er etablert med midler fra havnekassen, kun skal kunne ha offentlige eiere.

Selv om lovforslaget og høringsnotatet skisserer løsninger, understrekes det at departementet ikke har konkludert, og at høringsinnspillene vil inngå i en egen gjennomgang av disse spørsmålene. Lovforslaget og høringsnotatet må således leses med det forbehold at lovforslaget foreløpig står åpent på disse punktene.

1.4 Hovedtrekk i departementets lovforslag

Lovens *del I* gir innledende bestemmelser om bl.a. lovens formål, forholdet til folkeretten, virkeområde og ansvar og myndighet etter loven. Lovens formål er utvidet i tråd med utviklingen som er skjedd på havne- og farvannssektoren og samfunnsutviklingen forøvrig. Loven har derfor fått et tydeligere forankret formål med vekt på sjøtransport og verdiskaping. Formålet med loven er å legge til rette for sikker ferdsel, god fremkommelighet og annen bruk av farvannet som ivaretar liv og helse, miljø og materielle verdier, fremmer sjøtransporten og bidrar til verdiskaping. Loven skal videre legge til rette for effektiv og sikker havnevirksomhet som ledd i sjøtransport og kombinerte transporter, for å dekke samfunnets, næringslivets og fiskerienes behov for slike tjenester.

Departementet vil gi loven delvis anvendelse på Svalbard. Det arbeides med en forskrift for tillempling av loven parallelt med lovgivningsarbeidet.

Lovforslaget legger i kap. 2 opp til at begrepet havnedistrikt videreføres. Begrepets innhold endres likevel noe og gis generell virkning for alle kystkommuner. Kommunene får ansvaret for forvaltningen av sjøområdet og kystsonen i kommunen som ligger innenfor grunnlinjen, med unntak av hovedled og biled. Dette tilsvarer området hvor kommunene har planmyndighet etter plan- og bygningsloven.

Det statlige forvaltningsansvaret vil da, slik det i praksis gjør under dagens lovverk, knyttes til hovedled og biled – tilsvarende inndelingen av ansvaret for riks- og lokale veier på landsiden. I tillegg blir staten ved Kystverket tillagt ansvar og myndighet utenfor grunnlinjen, hvor kommunens interesser er begrensede og muligheten for effektiv forvaltning og kontroll er svakere. Denne inndelingen vil

gi en retts teknisk forenkling og en tydelig ansvarsdeling og tillegges gjennomgående betydning i regelverket.

Del II gir regler om farvann. I kap. 3 lovfestes innledningsvis en generell aktsomhetsplikt for ferdsel til sjøs, tilsvarende aktsomhetsnormen for veifarende i vegtrafikkloven. Aktsomhetsnormen vil være en prinsipiell hovedbestemmelse for all ferdsel til sjøs. Andre bestemmelser i havne- og farvannsloven og i forskrifter til loven som gir sjøfarende plikter og rettigheter, vil i stor grad kunne ses på som presiseringer av et slikt generelt aktsomhetspåbud. I tillegg lovfestes en plikt til å melde fra om observerte farer av betydning for sikker navigering til andre fartøy i nærheten og til første relevante myndighet.

Det foreslås at departementet ved forskrift kan fastsette farleder, herunder hoved- og bileder. Det foreslås videre at det kan fastsettes standard for farleder (farledsnorm). På denne måten får man et styrings- og prioriteringsverktøy for ivaretagelse av ferdselshensyn i farledene, og hjemmel for å stille nærmere bestemte krav til ferdselsårene.

Det foreslås en lovfesting av trafikkentralenes funksjon. Det foreslås at trafikkentralene ved nødssituasjon eller annen truende fare skal kunne gi fartøy bindende pålegg om tiltak som anses nødvendige for å unngå faren eller redusere skadelige virkninger.

Kap. 4 utgjør et eget kapittel om tiltak som krever tillatelse. Dette innebærer en mer samlet regulering, hvor det er større fokus på hvilke hensyn som skal ivaretas når det gis tillatelser etter loven. Samtidig er tillatelsesmyndigheten delt mellom stat og kommune i tråd med den generelle ansvarsdelingen. I særlige tilfeller kan imidlertid Kystverket overta behandlingen av saker også innenfor kommunens geografiske ansvarsområde. Det gis særlige regler om adgang til å beskytte bestemte områder mot etablering av tiltak.

I kap. 5 gis et samlet regelverk for tilfeller hvor fartøy eller andre gjenstander som kan volde fare eller skade for ferdselen eller omgivelsene for øvrig. Det lovfestes en prinsipiell oppryddings- og avbøttingsplikt for den ansvarlige for fartøy eller andre gjenstander. Videre foreslås en adgang for departementet til å gripe inn med nødvendige tiltak for å sikre fartøy som er ute av stand til å manøvrere eller har kommet i brann, eller som har grunnstøtt eller er i ferd med å gå på grunn, eller som er sprunget lekk eller for øvrig er i fare for å synke (havarist). Slike inngrep skal kunne gjennomføres for eiers eller reders regning.

For øvrig er reglene i del II innholdsmessig stort sett en videreføring av gjeldende rett presentert på en mer oversiktlig og brukervennlig måte.

I lovens *del III* gis regler om havner og havnevirksomhet. Kap 6 fører videre og tydeliggjør bestemmelsene om sikkerhet, miljø og terrorberedskap m.v. i havner.

I kap. 7 foreslås et klarere skille mellom myndighetsoppgaver og driftsoppgaver i kommunale havner. Det legges til rette for at kommunene kan opprette et drifts- eller utleieselskap som et eget rettssubjekt (AS eller interkommunale selskap) og gjøre innskudd med havnekapitalen (havnearealer, havneanlegg og annen infrastruktur i havnene som er opparbeidet ved hjelp av avgiftsmidler) som til nå har vært bundet opp til havneformål. Slike selskap vil i utgangspunkt ha

kommersiell frihet til å engasjere seg også i annen virksomhet enn havnevirksomhet, også uten geografiske begrensninger.

For å gi kommunene insentiver til å drive lønnsomt, kan det ved nærmere regler i forskrift gis en begrenset adgang til å ta utbytte fra selskapet i tråd med den selskapsform som velges. Utbytteadgangen vil imidlertid være begrenset av en særlig avsetningsplikt til vedlikehold, nyanlegg, fremtidig utviklingstiltak og investeringer i havnevirksomhet.

Havnekassen som formuesmasse vil bestå, idet den undergis særlige bestemmelser. Imidlertid bør begrepet havnekassen erstattes med begrepet "havnekapitalen" for å ikke låse begrepsbruken til tidligere forståelse. Samtidig innføres det visse skranker på disposisjoner i selskaper som er etablert med havnekapitalen. Avhending av havnearealer eller andre havneanlegg og andre disposisjoner, som er av vesentlig betydning for muligheten til å drive havn, vil nå kreve tillatelse fra staten. På samme måte stilles det krav om tillatelse for å disponere havnekapitalen i de tilfeller hvor havnen ønskes lagt ned. Hovedregelen er at havnekapitalen i tilfelle nedleggelse skal brukes til andre formål som fremmer sjøverts ferdsel. Ved disse mekanismene beholdes statlig kontroll med vital havneinfrastruktur i kommunene, samtidig som kommunene gis større økonomisk spillerom.

For kommuner som velger å fortsette havnevirksomheten som en del av kommunen, vil det gjelde tilsvarende begrensninger på bruken av havnekapitalen som under gjeldende lov.

Som et ledd i tilretteleggelsen for reell konkurranse mellom havnene, foreslås det at reglene om havneavgifter avvikles. Havnenes inntektsgrunnlag vil da måtte forankres i alminnelig prisfastsettelse for bruk av kai og tjenester som ytes. Dette vil gjelde enten driften forestås av kommunen selv eller et driftsselskap. Betalingsvillighet og konkurranse mellom havnene blir dermed viktig for kostnadsnivået. Kommunen kan imidlertid fortsatt innkreve et anløpsgebyr (nå farledsgebyr) til dekning av sine utgifter i farledene.

De nasjonale havnene vil nå utpekes av departementet med hjemmel i loven på grunnlag av havnens aktivitet, herunder godsomslag, organisering og samarbeid med andre havner samt havnens samfunnsmessige betydning. Det legges opp til at disse havnene må oppfylle særlige vilkår, bl.a. ved at det kan stilles krav om samarbeid med andre havner, opprettelse av interkommunale samarbeidsorgan eller en bestemt organisering, samt forankring i kommunalt og regionalt planverk. I tillegg pålegges de nasjonale havnene å utarbeide strategiplan som bl.a. skal redegjøre for retningslinjer for utvikling av havnen. Planen skal forelegges departementet for godkjenning.

Lovens *del IV* gir regler for å sikre gjennomføring av loven og vedtak i medhold av loven. Når det gjelder tilsyn, gis blant annet klare regler for myndighetene til å kreve opplysninger og til å foreta granskning. Myndighetene får klar hjemmel til å gi pålegg om retting og stansing ved forhold i strid med loven eller vedtak med hjemmel i loven. Virkemidlene forelegg og tvangsfullbyrdelse i dagens lov videreføres. Loven gir også adgang til å benytte tvangsmulkt og endring og tilbakekall av tillatelse for å sikre etterlevelse av bestemmelse gitt i eller i medhold av loven.

Loven har i kap. 12 avsluttende bestemmelser, blant annet med forslag til endringer i andre lover og en regulering av forholdet til bestemmelser i eller i medhold av gjeldende lov, som i utgangspunktet vil fortsette å gjelde inntil annet blir bestemt.

Det foreslås at Kystverket gis en tilsvarende adgang som det statens vegvesen har under plan- og bygningsloven til å iverksette forhåndsplanlegging i havner og farleder (utvidelse av pbl. § 9-4). På denne måten gis staten et effektivt virkemiddel til å sikre nødvendige arealer for havnevirksomhet, samt prioriterte farleder i tilknytning til disse havnene. Slike planer må ta utgangspunkt i samarbeid og dialog med de kommunene det gjelder, men ved konflikt må det avgjøres på overordnet nivå gjennom plan- og bygningsloven.

2 Bakgrunnen for en ny lovgivning om havner og farvann

En stadig økende vegtrafikk gir kapasitetsproblemer i deler av transportnett, og dette gir forsinkelser og økte kostnader for næringslivet og forbrukerne. Havner og sjøtransport har derfor en viktig rolle i et helhetlig transportnett med effektive transportkorridorer mellom produksjonssted og markeder. For å styrke sjøtransporten er det avgjørende at havnene utvikler seg til effektive omlastingsterminaler, og styrker sin posisjon som knutepunkt i logistikkjeden og i transportkorridorene.

Fiskeri- og kystdepartementets vurdering er at gjeldende havne- og farvannslov ikke fanger opp sentrale problemstillinger og utviklingstrekk innen transport, logistikk og arealbruk, og at loven derfor ikke lenger er egnet som styringsverktøy i transportpolitikken. En revidert havne- og farvannslov har til hensikt å forbedre rammevilkårene for havnedrift og effektivisere forvaltningen av farvannene, slik at sjøtransporten kan styrke sin posisjon.

2.1 Stortingsmeldinger og proposisjoner

Revisjon av lov om havner og farvann m.v. av 8. juni 1984 nr. 51 (havne- og farvannsloven) har vært varslet i flere dokumenter til Stortinget. Fiskeri- og kystdepartementet varslet senest i St.meld. nr. 14(2004-2005) *På den sikre siden – sjøsikkerhet og oljevernberedskap* at en tok sikte på å igangsette arbeidet med en vurdering av havnene og en alminnelig revisjon av havne- og farvannsloven.

På bakgrunn av arbeidet med St.meld. nr. 46 (1999-2000) "Nasjonal transportplan 2002-2011 og Stortingets behandling av denne, igangsatte departementet et havneprosjekt. Prosjektet hadde til hensikt å vurdere havnestruktur og krav som må stilles havner i et langsiktig perspektiv, jf. St.prp. nr. 1 (2001-2002) for Fiskeri- og kystdepartementet. I St.prp. nr. 1 (2002-2003) ble konklusjonene fra havneprosjektet presentert, og det ble samtidig rapportert på Stortingets ønske om å utarbeide kriterier for ulike havnekategorier.

I St.meld.nr.24 (2003-2004) "Nasjonal transportplan 2006-2015" fremgår det at nye juridiske virkemidler rettet mot nasjonalhavnene må forankres i en ny havne- og farvannslov, og at det dermed er naturlig å se arbeidet med Nasjonal transportplan og lovrevisjonen i sammenheng. Lovrevisjonen har betydning for mange ulike virksomhetsområder, og har dermed blitt et omfattende arbeid.

2.2 Havnelovutvalget

Som nevnt fant Fiskeri- og kystdepartementet behov for å utrede og klarlegge hovedproblemer, reguleringsbehov og utformingen av en ny samlet lovregulering på havne- og farvannsområdet. Havnelovutvalget ble oppnevnt av Fiskeri- og kystdepartementet 18. desember 2000, og utvalget overleverte sin utredning til departementet 6. mars 2002. Havnelovutvalget har hatt som oppgave å utrede grunnlaget for en ny havne- og farvannslov, samt komme med forslag til lovendringer som kan muliggjøre forenkling av dagens regelverk i lys av samfunnsutviklingen. Fiskeri- og kystdepartementets vurdering er at utvalgsrapporten i stor grad er rettet inn mot farvannsforvaltningen, mens den i mindre grad har fanget opp utviklingstrekk på havnesektoren. Departementet vil referere til utvalgsrapporten der dette er hensiktsmessig. Når det gjelder konkrete forslag fra utvalget, vil det henvises direkte til rapporten. For øvrig er deler av faktabeskrivelsen i denne proposisjonen hentet fra utvalgsrapporten.

2.3 En moderne politikk for havner og sjøtransport: Havnestruktur, transportkorridorer, sjøsikkerhet og Nasjonal transportplan

Et godt utbygd og effektivt transportnettverk er av vesentlig betydning for næringslivets konkurransevne, verdiskapning og sysselsetting. Hovedtyngden av befolkningen og næringslivet er lokalisert nær kysten. Sjøtransport og havner er derfor viktig for næringsutvikling og bosetting, og utgjør et bærende element i det norske transportsystemet. Sjøtransport dominerer de lange godstransportene, særlig ved import og eksport. Transport med skip og ferger står ved innførsel for rundt 80 prosent av transportmengden, og ved utførsel rundt 90 prosent. Transport i rør og annen olje- og gasstransport direkte fra sokkelen til utlandet er da ikke regnet med. Innenriks utgjør godstransport på kjøll en lavere andel av den totale godstransporten enn den gjør i utenrikshandelen. Målt i tonnkilometer er andelen i overkant av 40 prosent. Sjøtransport utgjør en relativt beskjeden andel av den innenlandske persontransporten, men er likevel helt avgjørende for enkelte regioner og lokalsamfunn.

Stadig økende vegtrafikk i Norge og på hovedvegnettet i Europa medfører forsinkelser og økte transportkostnader. Det er derfor en politisk målsetting å overføre godstransporter fra veg til sjø ved å legge til rette for at sjøtransport utvikler sin markedsposisjon for frakt av gods. Dette vil kunne gi reduserte transportkostnader for næringslivet, ha positiv miljøeffekt og lette kapasitetsproblemer i deler av vegnettet. For å lykkes med denne politikken må det tilbys kombinerte transportløsninger med tilstrekkelig transportkvalitet til konkurransedyktige priser. En overgang av transport fra veg til sjø krever derfor en konsentrasjon av godsstrømmene til kombinerte transportkorridorer der havnene fungerer som effektive knutepunkt og omlastingsterminaler.

Transport til sjøs er i stor grad en miljøvennlig og sikker transportform. Konsekvensene av en ulykke kan likevel være alvorlige. En konkurransedyktig sjøtransport som tilfredsstiller vareeieres og passasjerers behov for transporttjenester, forutsetter dermed at havnene og farledene er sikre og effektive.

Regjeringen vil derfor legge til rette for at havnene utvikles til hensiktsmessige knutepunkt i transportkorridorene som binder sammen ulike deler av landet, og

som kobler det innenlandske transportnett til det internasjonale transportnettverket.

Sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensning og terror er også helt avgjørende elementer i regjeringens arbeid med å tilrettelegge for sjøtransport som en moderne, miljøvennlig og effektiv transportform. St.meld. nr. 14 (2004-2005) På den sikre siden – sjøsikkerhet og oljevernberedskap presenterer bl.a. risikoanalyser og tiltak som følge av den forventede veksten i skipstrafikk langs kysten, særlig transport av gass og oljeprodukter fra Nordvest-Russland til kontinentet og USA.

I den senere tid har vi sett en generell økning i sjøtransport langs kysten, særlig når det gjelder transport av petroleumsprodukter. I tillegg blir våre kystfarvann i større grad enn tidligere brukt til både annen næringsvirksomhet og fritidsformål. Innen sjøtransporten har vi i også sett en betydelig teknologisk utvikling. Disse faktorene medfører et behov for en oppdatering av regelverket for farvannsforvaltning, med sikte på bedring av sikkerheten og en samordning mellom sjøtransporten og annen bruk av farvannet.

For å løse transportutfordringene og styrke sjøtransporten må de ulike transportformene sees i sammenheng. Nasjonal transportplan er den strategiske planen for utvikling av den samlede statlige infrastrukturen for sjø-, veg-, jernbane- og lufttransport.

Ved St.meld. nr. 46 (1996-97) ”Havner og infrastruktur for sjøtransport” ble det innført en klassifisering med nasjonale, regionale og lokale havner. Klassifiseringen ble knyttet opp til havnenes betydning i det samlede samferdselsnett, og det ble tatt sikte på å utvikle rammebetingelser og virkemidler rettet mot de nasjonale og regionale havnene. Havneklassifiseringen ble videre ansett som nødvendig for å skape retningslinjer for bruken av disse virkemidlene. Systemet med klassifisering av nasjonale og regionale havner ble videreført i St.meld. nr. 46 (1999-2000) ”Nasjonal transportplan” 2002-2011, men klassifiseringen er i liten grad fulgt opp med virkemidler.

Arbeidet med St.meld. nr. 46 (1999-2000) Nasjonal transportplan 2002-2011 og Stortingets behandling av denne, viste at sjøtransportens og havnenes betydning i det overordnede transportsystemet er viet lite oppmerksomhet. Sjøtransportens rolle og muligheter har således ikke kommet klart nok fram, verken gjennom konkrete tiltak eller gjennom planverk. Det er flere årsaker til dette. Det er etablert parallelle transportsystemer med egne havner for særskilte næringsområder. Havnene har tradisjonelt vært sektoriserte, og først og fremst innrettet sin virksomhet mot lasting og lossing av skip. I tillegg står havnene ofte utenfor det planarbeidet som utføres i næringslivet, i transportsektoren og av offentlige myndigheter. Styringen og organiseringen av havnene er ikke optimal, og rammebetingelsene for havnedrift er heller ikke tilstrekkelig avklart.

Fiskeri- og kystdepartementet har som en oppfølging av arbeidet med Nasjonal transportplan 2002-2011 sett nærmere på ulike tiltak som kan styrke sjøtransportens rolle i transportsystemet. Havnestruktur, koordinering av statlige infrastrukturinvesteringer gjennom transportplanarbeidet, forenkling og harmonisering av gebyrer og avgifter, samt endringer i lovverket rettet mot havner og farleder har vært sentrale elementer i dette arbeidet.

Næringslivets behov og krav til sjøtransport er i endring, og transportkostnadene må reduseres for å sikre norsk konkurransekraft. Samtidig settes det strengere krav til sikkerhet, terrorberedskap og sporbarhet av gods innen sjøtransportsektoren. Logistikk-løsningene er under stadig utvikling, og det er en framvekst av globale aktører som tar hånd om større deler av transportkjeden dør-til-dør, og containere foretrekkes i økende grad som lastbærer. Konkurransesfalten mellom veg- og sjøtransport eksisterer først og fremst for stykk gods og containere som transporteres over lengre avstander. Dette er viktige elementer som legger premisser for hvordan havnene skal innrette sin virksomhet, slik at sjøtransporten styrker sin posisjon i transportnettverket innenlands og i korridorene mot utlandet.

Fiskeri- og kystdepartementet gjennomførte et eget havneprosjekt i perioden 2000-2003, der det ble sett nærmere på de krav som bør stilles til en nasjonal havnestruktur i et langsiktig perspektiv. For å få innspill og sikre nødvendig forankring i nærmiljøene, har det bl.a. vært avholdt møter med alle de store havnene, deres vertskommuner og samtlige fylkeskommuner. Her ble frambrakt ny og relevant kunnskap om hvilke krav som bør stilles, hvilke funksjoner som må dekkes av havnene, havnenes behov for tilknytning til det landbaserte transportnettverket og deres posisjon som nasjonale og regionale knutepunkt. I tillegg ble det sett nærmere på behovet for areal, og betydningen av at havnene inngår i kommunalt og regionalt planverk.

Havnesituasjonen i Oslofjorden representerer store utfordringer både nasjonalt og regionalt. Årsaken til dette er at Oslo kommunes «Fjordbyvedtak», dvs. utflytting av lo/lo-basert containertrafikk, skaper usikkerhet og uforutsigbarhet i forhold til langsiktig infrastrukturutvikling og næringslivets transport- og logistikkplanlegging. Havnestrukturen i Oslofjorden har konsekvenser for transportinfrastrukturen på hele Østlandsområdet, og må av den grunn sees i sammenheng med samferdselsprioriteringene som legges gjennom Nasjonal transportplan. Fiskeri- og kystdepartementet har derfor sett særskilt på Oslofjorden, og har sammen med havnene i Oslo og Grenland utarbeidet en forstudie om havnestrukturen i regionen. På bakgrunn av denne forstudien ble det konkludert med at det bør utvikles ulike tyngdepunkt for containerisert gods i Oslofjorden, og at det ikke skal bygges ny containerhavn for indre Oslofjord. Konklusjonene og anbefalingene fra forstudien ble spilt inn i arbeidet med St.meld. nr. 24 (2003-2004) "Nasjonal transportplan 2006-2015", og det vises til transportplanen for en nærmere beskrivelse av problemstillingen.

Departementet har også igangsatt et arbeid der det er sett på mulige organisasjons- og samarbeidsformer mellom offentlige og private havneaktører. Målsettingen med dette er å bedre utnyttelse av eksisterende privat og offentlig infrastruktur. Som et prøveprosjekt, med dispensasjon fra bestemmelsene i gjeldende havne- og farvannslov, har oljeforsyningsbaser og andre typer industrihavneanlegg på frivillig basis blitt integrert i et helhetlig og tilgjengelig havnetilbud sammen med det offentlige. Arbeidet har allerede gitt resultater, og en har sett etablering av konkrete samarbeid flere steder, blant annet mellom havnen i Stavanger og NorSeas oljebase i Risavika, og mellom oljebasen CCB (på Ågotnes) og havnen i Bergen. I Kristiansund-regionen er det utviklet et godt samarbeid mellom offentlige og private havner. Trondheimsfjorden er et annet område hvor det arbeides med å få på plass havnesamarbeid. Hammerfest er et godt eksempel på samarbeidsløsninger mellom offentlige og private havner i Nord-Norge, og i

tillegg den første havnen som prøvde ut denne type organisering. Også interkommunale og interregionale havnesamarbeid gir mulighet for en bedre utnyttelse av de samlede havneressursene, både regionalt og nasjonalt. Det er i dag etablert flere interkommunale havner, og etter det Fiskeri- og kystdepartementet erfarer fungerer disse bra. Departementet mener derfor at også denne formen for havnesamarbeid bør utvides. Dette vil både kunne styrke det finansielle grunnlaget for havnedrift, bidra til økt bruk av sjøtransport og løse utfordringer knyttet til bruk av areal.

Regjeringen vil utforme en helhetlig havnepolitikk med rammebetingelser for drift som gjør at havnene bidrar til næringsutvikling og etablering av robuste regioner. Skal sjøtransporten vinne fram i konkurransen med landtransport, både i forhold til pris og kvalitet, kreves det at havnene har et volum av stykkgoods og containere som gir grunnlag for hyppige og regulære skipsanløp. En forutsetning for å lykkes med dette er at håndteringen av stykkgoods og containere i hovedsak konsentreres til et begrenset antall havner som fungerer som effektive knutepunkt og omlastingsterminaler i transportkorridorene. Havnemyndighetene har derfor et ansvar for å etablere nødvendige og hensiktsmessige samarbeidsløsninger. Havnene må også styrke sin posisjon som knutepunkt i dør-til-dør transporter ved å tilrettelegge for rasjonell omlasting mellom transportmidlene.

Fiskeri- og kystdepartementets havneprosjekt konkluderte med at havnestrukturen bør bestå av to nivå: Nasjonale havner og øvrige havner.

Nasjonale havner bør ha en standard og et godsvolum som gir regulære og hyppige anløp av skip for stykkgoods og containere. De nasjonale havnene må videre utvikles til effektive omlastingsterminaler i nasjonale og internasjonale transportkorridorene, og i tillegg integreres i regionale transportstrukturer som legger til rette for rasjonelle og kostnadseffektive transportløsninger for næringslivet.

Øvrige havner innbefatter da alle andre havner, og disse vil primært ha som oppgave å betjene lokalsamfunn og stedlig næringsliv.

Gjennom havneprosjektet er det, etter ønske fra Stortinget, jf. Inst. S. nr. 119 (2000-2001) fra samferdselskomiteen, utarbeidet et sett med kriterier som bør oppfylles av de nasjonale havnene, jf. St.prp. nr 1. (2002-2003) for Fiskeri- og kystdepartementet. Kriteriene har blitt utformet på grunnlag av bl.a. nevnte møter med havner, vertskommuner og fylkeskommunene, og skal vurdere havnenes:

- Godsvolum
- Organisering/samarbeid
- Tilgjengelig infrastruktur/kobling landverts og sjøverts
- Offentlig planstatus.

De nasjonale havnene forutsettes å fungere som effektive knutepunkt nasjonalt og regionalt, og disse må derfor kapasitetsmessig og funksjonelt tilfredsstillende nasjonale og regionale behov. Dette betyr at kravet til godsvolum må sees i sammenheng med geografisk beliggenhet og et realistisk trafikkgrunnlag. For å tilfredsstillende kravet til godsvolum må det organisatorisk og avtalemessig etableres samarbeid med næringsliv, private havneaktører og andre offentlige havneanlegg.

De nasjonale havnene må i tillegg ha en organisasjonsform som gir mulighet for nødvendig utvikling og samarbeid med andre aktører. Kriteriet om infrastruktur er rettet både mot det landbaserte transportnett og farledene på sjøen, havnenes arealtilgang på kort og lang sikt, miljøforhold knyttet til drift, naboskap, teknisk utrustning av havnen, samt kontroll og beredskapstiltak. Kravet til landverts og sjøverts infrastruktur, samt infrastrukturen i selve havnen, vil være avledet av de forutsetninger som legges til grunn for godsvolum og organisering. Infrastrukturen må dimensjoneres i forhold til næringslivets behov og langsiktige utvikling. For utviklingen av de nasjonale havnene, er det helt avgjørende med god kobling til sikre farleder, veg og eventuelt jernbane. Krav til sikkerhet, terrorberedskap og sporbarhet av gods har også betydning for den infrastrukturen som må være på plass i de nasjonale havnene.

De nasjonale havnene må i tillegg ha utviklingsplaner som er forankret i godkjente lokale og regionale areal- og transportplaner. Dette er et kriterium som på mange måter "kontrollerer" at lokale og regionale myndigheter legger til rette for at havnen kan utvikles i en retning som styrker sjøtransportens posisjon i transportnettverket. Også i denne sammenheng vil naboskap, miljøvirkninger knyttet til driften av havnen, tilknytning og fremkommelighet i transportnett, samt langsiktig arealtilgang være viktige momenter.

En av hensiktene med den nasjonale havnestrukturen er å få konsentrert offentlige infrastrukturinvesteringer for godstransport, landverts og sjøverts, til de viktigste havnene. Havnene i den nasjonale strukturen må på den annen side ha et spesielt ansvar for å utnytte eksisterende infrastruktur, offentlig og privat, bedre enn i dag.

Det er i dag i underkant av 60 større havner i kommunalt eie, og brukerne av havnene skal i utgangspunktet finansiere virksomheten. Det bevilges derfor ikke midler til drift eller investeringer i disse havnene over statsbudsjettet, og staten har få effektive virkemidler for å ivareta nasjonale hensyn og interesser innenfor havnesektoren. På bakgrunn av politiske målsettinger, utviklingstrekk innenfor transport og logistikk, næringslivets transportbehov, Stortingets behandling av Nasjonal transportplan 2002-2011, Fiskeri- og kystdepartementets havneprosjekt og behovet for å samordne offentlige infrastrukturinvesteringer, ble det i forbindelse med utarbeidelsen av Nasjonal transportplan 2006-2015 foretatt en gjennomgang av havnestrukturen. Analysene og vurderingen av havnestrukturen tok utgangspunkt i anbefalingene og kriteriene fra Fiskeri- og kystdepartementets havneprosjekt. I stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan 2006-2015, som er det gjeldende nasjonale styringsdokumentet for transportsektoren, ble det konkludert med at havnestrukturen videreføres med 10 nasjonale havner, og at den for øvrig justeres fra tre til to nivå: Nasjonale havner og øvrige havner. Stortinget sluttet seg til denne vurderingen ved behandlingen av meldingen, jf. Inst. S. nr. 240 (2003-2004) fra samferdselskomiteen. Gjennom Nasjonal transportplan 2006-2015 forutsettes det imidlertid at de nasjonale havnene utvikles i tråd med kriteriene som er beskrevet over, og det er understreket at disse havnene på sikt må ha en standard og et godsvolum som gir regulære og hyppige anløp av skip for containere og stykkgoods. Det er også pekt på betydningen av at nasjonale havner har et utviklingspotensial som er forankret gjennom samarbeid med andre havner, næringslivet og private aktører. Videre vises det til at lokale og regionale myndigheter, bl.a. gjennom areal- og transportplaner, har et ansvar for å legge til rette for at de nasjonale havnene kan utvikles til effektive knutepunkt og

omlastingsterminaler i transportkorridorene. Det er også slått fast at havnestrukturen nødvendigvis må legge føringer for statlig engasjement og statlige investeringer i sjøverts og landverts infrastruktur. Dette betyr at Fiskeri- og kystdepartementet i utgangspunktet vil konsentrere seg om utviklingen i de nasjonale havnene, og at det er disse havnene som vil bli prioritert i Nasjonal transportplan. Unntaket vil likevel være investeringer i statlige fiskerihavner og tilskudd til kommunale fiskerihavnetiltak som finansieres over statsbudsjettet.

Øvrige havner skal primært betjene lokalsamfunn og stedlig næringsliv. Disse havnene er mange steder en grunnleggende forutsetning for bosetting og verdiskapning, og utgjør et viktig ledd i et lokalt transporttilbud rettet direkte mot markedet eller inn mot større havner og omlastingsterminaler. Øvrige havner har imidlertid mindre betydning enn de nasjonale havnene i overordnede tilgjengelige transportkorridorer nasjonalt og mot utlandet. Det er Kystverket som skal ivareta statens interesser i de øvrige havnene.

Havnestrukturen er nærmere omtalt i St.meld. nr. 24 (2003-2004) Nasjonal transportplan 2006-2015.

For at sjøtransport skal være konkurransedyktig og havnene fungere som knutepunkt i fremtidens kombinerte transport- og logistikk-løsninger, er det helt avgjørende at havnestrukturen har en fleksibilitet som gjør at den kan tilpasses samfunnsutviklingen. Kystverket skal derfor i samarbeid med bl.a. havnemyndigheter, fylkeskommuner, havnebrukere og de andre transportetatene følge utviklingen i de nasjonale havnene. Fiskeri- og kystdepartementet vil på bakgrunn av dette kunne evaluere havnestrukturen i forbindelse med rulleringene av Nasjonal transportplan, og foreta nødvendige justeringer. Til opplysning er arbeidet med Nasjonal transportplan 2010-2019 startet opp, og en ny stortingsmelding skal etter planen legges frem ved årsskiftet 2008/2009.

Fiskeri- og kystdepartementet har gjennom havneprosjektet og arbeidet med ny havnestruktur, også sett nærmere på virkemidlene rettet mot havnene og sjøtransportsektoren. Havnenes og sjøtransportens rammebetingelser fastlegges både gjennom nasjonale og internasjonale bestemmelser. Det er havne- og farvannsloven som innehar juridiske virkemidler rettet mot havner og bruk av farvannet. I tillegg trekker loven opp grunnlaget for de forretningsmessige og forvaltningsmessige rammer som havnene kan drive sin virksomhet innenfor. Økonomiske virkemidler består i alt vesentlig av statlige bevilgninger og tilskudd til investeringer i fiskerihavner, statlige bevilgninger til farledsutbedringer, maritim infrastruktur og beredskap mot akutt forurensning, samt statlige bevilgninger til veg og jernbane. I tillegg kommer virkninger på konkurranseforholdet mellom transportformene som følge av skatte-, avgifts-, og gebyrpolitikken for de ulike transportsektorene. Bestemmelser knyttet til skip og mannskap er regulert gjennom egen lovgivning.

Juridiske virkemidler innrettet mot de nasjonale havnene vil være forankret i havne- og farvannslovgivningen. Lovbestemmelsene vil sammen med politikken og tiltakene som trekkes opp i Nasjonal transportplan utgjøre virkemiddelapparatet, og samtidig trekke opp viktige rammebetingelser for sektoren.

2.4 Generelt om optimale rammebetingelser

En overordnet målsetting om maksimal velferd og verdiskapning innebærer generelt at politikken må innrettes slik at det brukes så lite av ressursene som mulig for å nå et bestemt mål. Dersom rammebetingelsene innenfor for eksempel havne- og farvannssektoren legger til rette for kostnadseffektivitet i måloppnåelsen, kan det slutes at rammebetingelsene er optimale. Optimale rammebetingelser betyr i denne sammenheng at det ikke er mulig med en høyere grad av måloppnåelse uten å øke kostnadene. En optimal utforming av havne- og farvannspolitiske virkemidler, avhenger derfor av hvilke konkrete mål som er trukket opp for sektoren.

Med utgangspunkt i økonomisk teori, er det offentliges rolle å korrigere markedspriser som ikke reflekterer faktiske samfunnsøkonomiske kostnader. Ut over dette bør investerings- og driftsbeslutningene overlates til aktørene i markedet.

Det finnes imidlertid mange eksempler på markedssvikt innenfor transportsektoren, og dette gir rom for at myndighetene griper inn i markedstilpasningen. Dette kan eksempelvis gjøres i form av avgifter, prising av infrastrukturbruk eller reguleringer for å korrigere negative virkninger som følge av transportbruk. Det offentlige kan også stå for bygging og finansiering av deler av infrastrukturen, eller regulere de delene av transportsektoren som er karakterisert som naturlige monopol.

Virkemidler skal på mange måter bidra til å nå mål som er langt mer kompliserte og sammensatte enn målsettingen om at samfunnets ressurser fordeles slik at nytten blir størst mulig for samfunnet som helhet. Innen transportpolitikken er det slik at regional- og distriktpolitisk fordeling av ressurser og rettferdig prising av transporttilbud har hatt stor betydning for utformingen av rammebetingelsene. I tillegg har også næringspolitiske og konkurransemessige hensyn stor betydning i utformingen av transportpolitikken. I praksis betyr dette at optimale rammebetingelser skal bidra til at ulike transportpolitiske mål nås så billig som mulig for samfunnet.

Markedene er under stadig endring, og endringer i rammebetingelser tar tid. Samtidig er det slik at målene i transportpolitikken ikke ligger fast. Resultatet er at det ikke er mulig å opprettholde optimale rammebetingelser over tid. Utfordringen blir derfor å sørge for rammebetingelser som stort sett fungerer etter hensikten, og som i tilstrekkelig grad oppfyller gjeldende transportpolitiske målsettinger.

2.5 Myndighetenes behov for regulering av markedet

Generelt kan det hevdes at målsettingen for transportpolitikken delvis vil bli oppfylt uten at myndighetene griper inn. Forutsetningen for dette er imidlertid at en tillater at markedsmekanismen fungerer. I mange tilfeller er markedet den mest effektive måten å formidle tilbud og etterspørsel av varer og tjenester på. Markedet gir signaler om betalingsvillighet og kostnader, og både tilbuds- og etterspørselsiden vil tilpasse seg slik at ressursene nyttes best mulig. Når markedet gjenspeiler samfunnsøkonomiske riktige kostnader og eksisterende betalingsvilje, samtidig som målformuleringene for politikken er knyttet til begreper som ”effektivt transportsystem”, ”god fremkommelighet” og ”lavest mulig

transportkostnader”, vil markedet selv bidra til å nå målsettingene. Når markedet fungerer og bidrar til å nå målene for transportpolitikken, er det ikke nødvendig med særskilte virkemidler eller rammebetingelser for å øke graden av måloppnåelse.

Det er imidlertid slik at en rekke målsettinger innen transportpolitikken ikke vil bli nådd dersom markedet overlates til seg selv. Det vises til St.meld. nr. 24 (2003-2004) ”Nasjonal transportplan 2006-2015” punkt 1.2 hvor hovedmålsettinger for transportpolitikken omtales.

I kapittel 4.4 i samme melding omtales sjøtransporten spesielt. Det er en målsetting å legge til rette for at sjøtransporten både opprettholder og utvikler sin markedsposisjon, spesielt innen godstransport. I tillegg skal havnepolitikken bl.a. bidra til sysselsetting og regional næringsutvikling.

For å nå mer spesifikke transportpolitiske målsettinger, må det utformes rammebetingelser som kan korrigere markedsmekanismen. Et uregulert marked bidrar sjelden til å oppfylle transportpolitiske mål som inneholder fordelingspolitiske, distriktpolitiske og næringspolitiske hensyn. Eksempler på slike målsettinger kan være ”likeverdig transporttilbud i hele landet” eller ”utvikling av et transportsystem for å opprettholde et variert næringsliv i ulike deler av landet.” For å nå denne type målsetting er det nødvendig at myndighetene griper inn i markedet. Dette gjøres ved å utforme ulike rammebetingelser som subsidier, særskilte skatter og avgifter, offentlig produksjon, eller etablering av institusjonelle monopol. Et vanlig problem knyttet til virkemidler som skal fremme distriktpolitiske, næringspolitiske og fordelingspolitiske mål, er at de ofte bidrar til manglende kostnadseffektivitet. Det er derfor viktig å vurdere hvorvidt målsettingene kan nås med virkemidler som ikke fører til like store effektivitetstap, og om gevinsten ved politikken mer enn oppveier ulempene.

Det viktigste argumentet for offentlig inngripen og korleksjon av markedsmekanismen er svikt i markedet. Selv når en ser bort fra fordelingspolitiske og næringspolitiske hensyn, er det ikke gitt at uregulerte markedsaktører sikrer en kostnadseffektiv måloppnåelse. Når markedet svikter er det derfor nødvendig at myndighetene påvirker markedstilpasningen, slik at en kan oppnå kostnadseffektivitet og høyest mulig grad av velferd for samfunnet.

Markedet kan svikte av flere grunner. Deler av transportsektoren er eksempelvis karakterisert ved at det ikke lar seg gjøre å etablere et marked. Årsaken til dette ligger i at tjenestene som leveres er kollektive goder. Navigasjonstjenester er et eksempel på et slikt gode. Til tross for at det eksisterer betalingsvilje for navigasjonstjenester, er det ikke mulig å etablere et marked. Årsaken ligger i at tjenestene ikke uten videre kan forbeholdes dem som har betalt, og at gratispassasjerer følgelig ikke kan ekskluderes fra å benytte tjenesten.

En annen årsak til markedssvikt i transportsektoren, er forekomsten av eksterne virkninger. Eksterne virkninger er et uttrykk som benyttes i forbindelse med forbruk av goder som det ikke finnes markeder for. Resultatet er at det ikke tas hensyn til de reelle kostnadene når en tilpasser forbruket. Transportsektoren har innsalg av eksterne virkninger, og først og fremst negative eksterne virkninger. Beslutningstakerne i et uregulert marked tar dermed normalt ikke hensyn til

virkningene egne beslutninger får for andres luftkvalitet, støvsituasjon og ulykkesrisiko.

Investeringer i infrastruktur på transportsektoren er forbundet med store kostnader. Samtidig er det slik at det koster lite å levere tjenester til en ekstra bruker av infrastrukturen. Det høye innslaget av faste kostnader, gjør at deler av transportsektoren har stordriftsfordeler og tenderer mot naturlig monopol. Kostnadseffektivitet oppnås dermed ved at én aktør tilbyr tjenestene i det aktuelle markedet. Dersom markedet ikke reguleres, vil aktøren imidlertid kunne utnytte sin monopolmakt til å fastsette urimelige priser. Videre er det slik at faste kostnader forbundet med investeringer i infrastruktur i stor grad er irreversible. Dette betyr at det i liten grad vil være potensiell konkurranse i disse markedene, noe som kunne ha medført at en monopolist holdt en lavere pris enn den som ville gitt maksimalt overskudd for virksomheten. Monopolprising medfører et samfunnsøkonomisk effektivitetstap, og myndighetene må derfor enkelte ganger korrigere markedstilpasningen gjennom eksempelvis prisfastsettelse og eierskap.

Rammebetingelser som bidrar til kostnadseffektiv måloppnåelse, er vanligvis karakterisert ved at markedsmekanismen utnyttes i så stor grad som mulig. Dette vil mer konkret si at myndighetene benytter ulike former for prisvirkemidler. Tilpasningen i markedet overlates med dette i større grad til aktørene, som i forhold til myndighetene har mer informasjon om egen nytte, egne kostnader og egne prioriteringer av ulike alternativer.

Som et alternativ til prisbaserte virkemidler, kan det benyttes direkte reguleringer. Slike reguleringer er ofte mindre kostnadseffektive enn prisbaserte virkemidler. Årsaken til dette er at det ikke nødvendigvis er dem som billigst eller enklest kan endre atferd, som faktisk gjør dette. På den annen side er det slik at prisbaserte virkemidler ikke alltid er styringseffektive. Dette betyr at en ikke er sikret måloppnåelse, og at det kan være vanskelig å dosere virkemidlet riktig. Som et resultat må virkemidlet justeres slik at tilpasningen i markedet styres mot ønsket mål. Slike justeringer er både kostnadskrevenende, og skaper samtidig usikkert hos aktørene. I enkelte tilfeller kan det derfor være hensiktsmessig å bruke administrative virkemidler som direkte regulering fremfor prisbaserte virkemidler.

Generelt gir økonomisk teori likevel anbefalinger om å benytte markedsmekanismen i utformingen av virkemidler. Dette betyr at myndighetene bør bidra til å etablere markeder der dette er mulig, og avvikle rammebetingelser som kan stå i veien for opprettelsen av slike markeder.

2.6 Forholdet mellom optimal rammebetingelser og like rammebetingelser

Det blir ofte fremhevet at rammebetingelsene for konkurrerende transportmidler ikke er like, og at dette gir ulike konkurransevilkår. Sammenligninger av rammevilkår gjøres gjerne også for aktører som er lokalisert i ulike land, men som delvis konkurrerer i samme marked.

Som beskrevet over er det slik at optimale rammebetingelser innen transportsektoren, legger til rette for en kostnadseffektiv oppnåelse av transportpolitiske mål, i de markeder som ikke selv når disse målene. Når det i tillegg er slik at rammebetingelsene skal korrigere for ulike faktorer i ulike delmarkeder, er det ikke slik at optimale rammebetingelser nødvendigvis er det

samme som like rammebetingelser. I tilfeller der underliggende kostnadsforhold er ulike, vil like rammebetingelser som et eksempel innebære at forskjellige transportører i ulik grad betaler for de reelle kostnadene ved transporten. Dette kan igjen bidra til en ineffektiv transportmiddelfordeling. I de tilfeller der markedssvikten er den samme, skal imidlertid rammebetingelsene være like. Et eksempel på det siste kan være avgift på utslipp av klimagassen CO₂.

Finansiering av infrastrukturinvesteringer bør avhenge av prisfølsomheten i det aktuelle markedet. Høy prisfølsomhet innebærer at investeringer bør finansieres gjennom generelle skatter, mens lav prisfølsomhet tilsier større innsalg av brukerfinansiering. Dette betyr at det ikke nødvendigvis er slik at investeringer i ulike transportsektorer skal finansieres på samme måte.

En rekke faktorer som påvirker lønnsomheten i transportsektoren varierer over tid, eksempelvis kapitalkostnader og drivstoffpriser. Samtidig vil bl.a. konjunktorene påvirke etterspørselen etter transport. Dette er en type svingninger som aktørene må tilpasse seg. På den annen side blir det ofte pekt på nødvendigheten av at de myndighetsbestemte rammebetingelsene er stabile, slik at aktørene vet hvilke faktorer de må forholde seg til når beslutningene skal fattes. I situasjoner der markedsbestemte rammebetingelser viser betydelige variasjoner, og særlig når lønnsomheten i transportsektorene svekkes av slike endringer, kan det virke fornuftig at myndighetsbestemte rammebetingelser innrettes på en måte som motvirker markedssvingningene. Optimale rammebetingelser i transportsektoren bidrar imidlertid i liten grad til å dempe svingningene i aktørenes lønnsomhet. Rammebetingelsene vil derfor ikke endres fortløpende i takt med endringene i markedene. En del svingninger i markedet skjer uansett så hyppig at det ikke vil være mulig å justere rammebetingelsen tilsvarende, til tross for at dette i noen tilfeller kunne være ønskelig. Den viktigste årsaken til at optimale rammebetingelser ikke skal bidra til å motvirke markedssvingninger, er at endringer i priser og etterspørselsforhold ikke nødvendigvis betyr at markedene har sviktet, og derfor bør korrigeres.

Avgifts- og finansieringsstrukturen varierer betydelig mellom transportsektorene, og det er i liten grad etablert en lik tilnærming til finansiering av infrastruktur som er basert på felles prinsipper. Dette betyr at det er ulike vilkår for de ulike transportsektorene, noe som kan gi betydelig utslag på konkurranseevnen og dermed gi et effektivitetstap for samfunnet. En finansieringsstruktur som er basert på felles, samfunnsøkonomisk riktige prinsipper, betyr ut fra det som er beskrevet over imidlertid ikke at rammebetingelsen nødvendigvis skal være like i alle sektorene. Regjeringen mener det er behov for bedre tverrsektoriell kunnskap om virkninger av finansieringsform for infrastruktur og tjenester rettet mot transportsektoren. Dette er et arbeid som vil bli sett i sammenheng med stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan 2010-2019.

2.7 Nærmere om eksisterende finansiering av offentlig havnevirksomhet

Utbygging, drift og vedlikehold av offentlig havnevirksomhet dekkes hovedsakelig inn gjennom oppkreving av havneavgifter og vederlag. Dette kostnadsbaserte finansieringssystemet er nedfelt i forskrifter som er hjemlet i havne- og farvannsloven.

Det er kommunen, ved havnen eller havnestyre, som fastsetter og sørger for at det foretas oppkreving av havneavgifter av fartøy og varer, som betaling for bruk av havn, sjøarealer og diverse tjenester. Fiskeri- og kystdepartementet har imidlertid i detalj regulert hvilke kostnader de forskjellige havneavgiftene skal dekke, samt beregning og beregningsgrunnlag (avgiftsregulativ), oppbygging, oppkreving, kostnadsregistrering m.v. av de ulike havneavgifter, jf. forskrifter av 2. desember 1994 nr.1074 og nr.1077.

Finansieringssystemet hviler på det såkalte kostnadsansvarsprinsippet. Dette innebærer at alle avgifter/vederlag som kreves inn i prinsippet skal motsvares av reelle kostnader til havnens administrasjon, drift, vedlikehold og utbygging. Avgiftene kan således variere betydelig, og avhenger særlig av investeringsnivå og antall anløp i den enkelte havn. For å sikre gjennomføringen av prinsippet, er det i gjeldene lov bestemt at avgiftsmidlene og andre inntekter havnen har i form av bruk og utleie av særlige havneinnretninger, skal holdes atskilt i en egen havnekasse, og kun skal benyttes til havneformål. Skillet mellom havnens og kommunens økonomi for øvrig, ble innført for å unngå at andre kommunale kostnader veltes over på brukerne av havnen. Dette vil i så fall innebære en form for kommunal skattlegging av sjøtransporten, og dermed virke konkurransevridende i forhold til øvrige transportformer.

I tillegg til kostnadsansvarsprinsippet, er det forutsatt at de kommunale havnene skal være selvfinansierende. Dette innebærer at avgiftene i utgangspunktet skal dekke kommunens løpende utgifter ved å drive havn. Større utbyggingsprosjekter finansieres likevel i praksis også gjennom låneopptak og ulike offentlige tilskuddsordninger. Går den kommunale havnen med underskudd, vil imidlertid dette dekkes opp av midler fra kommunekassen, jf. kommunelovens § 55 og 56 forutsetningsvis.

Dagens regulering av inntekts- og utgiftssiden i havnene medfører en rekke spørsmål og behov for avklaringer. Dette gjelder i særlig grad hva som ligger i begrepet "havneformål" og "særlig havneinnretning". I tillegg er det ofte diskusjoner om eierskap og hva som ligger i kravet til en egen "havnekasse".

2.8 Utfordringer og svakheter ved dagens finansiering og organisering av offentlige havner

Kompetansebedriften ECON har med utgangspunkt i økonomisk teori for nettverk, sett nærmere på havnenes muligheter til å styrke konkurranseevnen til kombinerte transportløsninger, ECON 74/01 "Havner i baktevja". Rapporten konkluderer med at gjeldende regulering av havnene ikke gir tilstrekkelig handlingsrom, og at havnene derfor har få virkemidler som kan bidra til å styrke kombinerte transportløsninger. ECON konkluderer videre med at havnesektoren i Norge står overfor tre utfordringer. Disse er knyttet til finansiering, fragmentering og restrukturering av virksomheten. Det påpekes at havnenes avgiftsstruktur svekker incentivene for utvikling og valg av sjøbaserte transportløsninger, og at en struktur med mange og relativt små havner bidrar til en fragmentering av sjøtransportnæringen. Det hevdes også at havnene ikke har nødvendige virkemidler til å restrukturere sektoren, og at utfordringene i sum gjør at sjøtransporten mister konkurransekraft.

ECONs vurdering er at utfordringene som havnene står overfor ikke lar seg løse innefor rammen av det kommunale eierskapet.

2.8.1 Nærmere om finansieringsutfordringen

De faste kostnadene forbundet med etablering og drift av infrastruktur i norske havner er beregnet til å utgjøre ca 90 % av totalkostnadene. Så lenge havnene har ledig kapasitet, er det derfor små ekstrakostnader forbundet med ytterligere skipsanløp eller håndtering av mer gods. I henhold til bestemmelsene i havne- og farvannsloven, krever de offentlige havnene eksempelvis inn avgifter per anløp og per container. Redere og vareeiere har derfor betydelige variable kostnader knyttet til bruk av havnen, på tross av at underliggende kostnader er faste. I følge ECON har dette flere uheldige virkninger.

For det første tar havnene selv størsteparten av risikoen knyttet til nye investeringer. Havnebrukerne betaler, gjennom havneavgiftene, i utgangspunktet løpende for å benytte havnen, og kan dermed lett endre anløpsmønster i tråd med endringer i godsgrunnet. Dette gjør havnen sårbar for bortfall av avgiftsinntekter.

For det andre vil brukere som øker godsslaget i en havn få en relativt høy ekstrakostnad. Dette medfører at det er relativt lav økonomisk gevinst knyttet til å konsentrere godset i en havn, og vinne markedsandeler gjennom økt frekvens. Det er med andre ord lite som knytter et rederi til én havn. Resultatet er at godset spres på mange havner, som følgelig har lav frekvens på relativt få destinasjoner.

2.8.2 Nærmere om fragmenteringsutfordringen

ECON viser til at sjøtransport er en svært fragmentert sektor. Næringen består av mange små aktører som opererer innenfor parallelle og lukkede transportsystemer, med egne havner for særskilte næringsområder som vanskelig lar seg integrere. Konsekvensen av dette kan være et redusert transporttilbud sammenliknet med et mer åpent system.

2.8.3 Nærmere om restrukturingsutfordringen

ECON påpeker at mange havner som helt eller delvis dekker samme markedsområde bidrar til å spre godset, noe som resulterer i lav anløpsfrekvens av skip. En konsolidering av havnesektoren vil kunne bidra til et styrket sjøtransporttilbud, men det slås fast at restrukturering er vanskelig under eksisterende rammevilkår for offentlig havnedrift. I følge ECON er hovedårsaken til dette at kommunene har små incentiver til å trekke seg ut av havnevirksomheten, at havnevirksomheten på sikt skal gå i null (selvfinansieringsprinsippet) og at havnene i mange tilfeller blir brukt som lokal- og regionalpolitisk virkemiddel fremfor et transportpolitisk.

2.9 Alternative modeller for finansiering og organisering

I nevnte rapport fra ECON konkluderes det med at dersom brukerne kommer inn på eiersiden i havnene, eller havnene drives profesjonelt, så kan dette gi grunnlag

for en prisstruktur der faste kostnader dekkes gjennom egenkapitalutvidelser og variable kostnader gjennom enhetspriser. Dette vil gi brukerne et incentiv til å konsentrere gods på få havner, noe som igjen vil bedre sjøtransporttilbudet. En åpning for at brukerne kan gå inn på eiersiden i havnene kan følgelig gi en mindre fragmentert struktur, og samtidig stimulere til at parallelle sjøtransportsystemer integreres. Privat eierskap i de offentlige havnene blir i rapporten trukket frem som et tiltak som kan bidra til en nødvendig restrukturering av havnesektoren.

Privat eierskap i de offentlige havnene kan innføres på flere måter. Det kan enten opprettes et aksjeselskap bestående av offentlige og private eiere, eller havnen kan fullt ut privatiseres. Et tredje alternativ er å leie ut havnearealene til foretak som driver profesjonell havnevirksomhet.

En profesjonelt drevet havn kan også forestås av det offentlige ved kommunen. Dette forutsetter imidlertid en annen organisering og finansiering enn det som er tilfellet i dagens offentlige havner, samtidig som eierkommune og vertskommune har en forretningsmessig tilnærming til havnevirksomhet.

For å kunne åpne for privat eierskap eller delprivatisering av offentlige havner, må det foretas en grensdragning mellom myndighetsutøvelse, forvaltning og forretningsdrift i havnen. Dette er problemstillinger som er mer utførlig omtalt i kapittel 14.

Havnene har høye faste kostnader knyttet til investeringer, og marginale variable kostnader knyttet til drift. Dette betyr at gjennomsnittskostnadene synker ettersom etterspørselen etter havnetjenester øker. Med en slik prisstruktur kan havnene i utgangspunktet konkurrere seg imellom på pris, for derigjennom å tiltrekke seg mer volum. Økt volum vil også kunne gi økt anløpsfrekvens, og dermed styrke posisjonen til havnen ytterligere.

Prisstrukturen i havnen tilsier med andre ord at markedet skulle være dominert av noen få store aktører på tilbudssiden. Dette er imidlertid ikke tilfellet innen havnesektoren, og det er fra flere hold pekt på at årsaken til dette ligger i dagens lovregulerte prisfastsettelse og eierskapsstruktur.

2.10 Nærmere om behovet for ny lovregulering av havner

Som følge av den generelle samfunns- og transportutviklingen, samt kartlegging av viktige problemstillinger innen havne- og farvannssektoren, anser Fiskeri- og kystdepartementet ikke lenger gjeldende havne- og farvannslov som et hensiktsmessig forvaltnings- og styringsverktøy for sektoren.

For å kunne overføre gods fra veg til sjø, slik at transportvirksomhet blir sikrere, mer effektiv og miljøvennlig, må havnene utvikles til sentrale bindeledd i transportkjedene. Havnene må dermed fremstå som effektive og attraktive for vareiere og transportører ved å tilby helhetlige og markedstilpassede løsninger. Statlige myndigheter på sin side må ha virkemidler og tiltak som gir havnene nødvendig handlingsrom til å kunne fungere som knutepunkter i transportkorridorene og i logistikkjeden.

Et viktig element i arbeidet med en å styrke sjøtransporten, er å utvikle et virkemiddelsystem rettet mot havnene. Virkemiddelsystemet bør inneholde både juridiske og økonomiske elementer.

Økonomiske virkemidler består av statlige bevilgninger og tilskudd til investeringer i mindre havner, statlige bevilgninger til farledsutbedringer og maritim infrastruktur. I tillegg kommer statlige bevilgninger til veg og jernbane. Samordning og prioritering skjer gjennom Nasjonal transportplan og i forbindelse med de årlige budsjettprosessene. Gebyr- og avgiftspolitikken er et annet område som har betydning for transportsektorenes konkurransevne, og dermed direkte for transportmiddelfordelingen.

Rammebetingelsene for havnene og sjøtransporten fastlegges også gjennom nasjonale og internasjonale reguleringer. Nasjonalt er det først og fremst havne- og farvannsloven som danner det juridiske rammeverket for havnesektoren.

En av hovedmålsettingene med å revidere havne- og farvannsloven, er å få etablert et juridisk rammeverk for havne- og farvannsektoren, som bidrar til økt sjøverts transport ved å tilrettelegge for og utvikle en mer hensiktsmessig havnestruktur og større grad av effektiv drift av havnene.

Det er særlig de viktigste havnene som må sikres god tilknytning til det landbaserte transportnettverket og til trygge og effektive korridorer på sjøen, slik at de kan bygge seg opp til effektive knutepunkt og omlastingsterminaler i transportnettverket. For å oppnå en mer målrettet prioritering av virkemidler på havnesiden, er det nødvendig å skille mellom havner som har en særlig funksjon i det overordnede transportnettverket, og havner som ikke har denne betydningen. Dette er bakgrunnen for at det i foreliggende lovforslag, i tråd med havnepolitikken som er trukket opp i Nasjonal transportplan 2006-2015, vil skilles mellom to nivåer: Nasjonale havner og øvrige havner.

Eksisterende regelverk for organisering, drift og finansiering av offentlige havner, virker konserverende på en sektor som har behov for endringer for å nå målsettingene innenfor transportpolitikken. Gjeldende havne- og farvannslov gir i liten grad eierne av de offentlige havnene, dvs. kommunene, incentiver til å drive og utvikle havnevirksomheten. Økonomireglene legger unødige begrensninger på havnenes kommersielle handlefrihet, investeringer og samarbeidskonstellasjoner. Resultatet er en fragmentert havnestruktur med parallelle og lukkede sjøtransportsystemer. Mange havner driver dermed sin virksomhet med lite tanke på at de potensielt er en viktig del av et samlet transporttilbud, og at samarbeid og konsolidering kan ha positive virkninger for sjøtransporten totalt sett.

Videre er det slik at gjeldende regler i havne- og farvannsloven båndlegger bruken av havnens økonomiske midler til havneformål på en uhensiktsmessig måte. Samtidig er havnens investeringer begrenset geografisk til kommunens område. Resultatet er at havnevirksomhet i praksis er bundet til ett forretningsområde i én kommune. Dette gir betydelige begrensninger for samarbeid og samordning av havnevirksomhet i regionene, noe som igjen gir reduserte muligheter for å tilby konkurransedyktige transportløsninger, effektiv arealutnyttelse og utvikle et bredt kommersielt grunnlag for virksomheten.

Ovennevnte begrensninger, samt en manglende adgang til å ta økonomisk utbytte fra havnevirksomhet, må dessuten antas å dempe interessen for private investeringer i havnevirksomhet. Konsekvensen av dette er dermed at offentlige havner ikke i tilstrekkelig grad har fått profesjonalisert styringsfunksjonene og driftsoppavene.

Til tross for at en havn kan miste sitt driftsgrunnlag, eller ikke kan operere i henhold til opprinnelig formål, er det ingen åpninger i gjeldende regelverk for at havnen kan avvikles. Det er følgelig heller ikke anledning til å investere havnens verdier i annen virksomhet, eller overføre infrastruktur, formuesverdier og kapital til andre havner i andre kommuner.

På bakgrunn av ovenstående mener Fiskeri- og kystdepartementet det er nødvendig å utforme et regelverk for de offentlige havnene som i større grad åpner for kommersialisering, markedsorienterte investeringer og offentlig/privat samarbeid innenfor offentlig havnevirksomhet. Offentlige havnearealer og øvrig havneanlegg er imidlertid en del av den nasjonale infrastrukturen, og det anses derfor viktig at arealene forblir i offentlig eie. Dette styrker også muligheten for regional og nasjonal planlegging og prioriteringer gjennom de ordinære prosesser. Dersom private skal inviteres til havnedrift, bør det derfor være en forutsetning at arealer og havneanlegg sikres mot avhending og omdisponering.

Et klarere skille mellom myndighetsoppgaver og kommersielle funksjoner i de offentlige havnene vil kunne lette etablering av ulike samarbeidsformer, og samtidig tilrettelegge for en profesjonalisering av havnevirksomheten. Dette vil i mange tilfeller kunne bedre sjøtransportens konkurranseevne, og i tillegg bidra til en mer hensiktsmessig areal- og ressursutnyttelsen innen havnesektoren. En konsolidering av havneterminaler, etablering av allianser og oppbygging av større havneenheter for visse typer gods vil også kunne frigjøre areal til annet bruk, uten at den samlede havnekapasiteten reduseres.

I tillegg nevnes at noen sider av regelverket i gjeldende lov virker svært detaljregulerende, og oppfattes som et hinder for utviklingen av en effektiv virksomhet med handlekraftige styringsorganer. I denne sammenheng nevnes reglene som i dag pålegger obligatoriske representanter i havnestyrene i en del havner.

Sentrale endringer i havne- og farvannsloven vil følgelig knyttes til eierskap, prisfastsettelse og reguleringsbehov.

2.11 Nærmere om behovet for revisjon av reglene om farvann

Sjøtransporten er av stor betydning i for norsk økonomi. Ca. 80 % av importerte varer og 90 % av eksportert varer transporteres med skip. Siden vedtakelsen av gjeldende havne- og farvannslov har både sjøtransporten og annen bruk av farvann økt. Utviklingen går generelt i retning av større og hurtigere fartøy. Det er også et økende innslag av skip med farlig eller forurensende last. I dag er omkring 2/3 av alt gods som transporteres i norsk farvann petroleumsprodukter. Den senere tid har særlig oljetransporten økt, både i og utenfor territorialfarvannet, og det må forventes at denne trafikken vil øke ytterligere. Økt velferd og mer fritid har i tillegg bidratt til en intensivert bruk av kystfarvannet med fritidsbåter, voksende cruisetrafikk og større fergetrafikk mot utlandet. I Fiskeri- og kystdepartementet og Kystverkets arbeid for sikkerhet til sjøs, er bestemmelser om ansvar for og regulering av farvann i gjeldende lov sentrale virkemidler. En rekke av reglene om farvann i gjeldende havne- og farvannslov bør etter departementets vurdering videreføres, men av hensyn til brukervennligheten er det behov for å redigere bestemmelsene.

Kystfarvannene er også en viktig ressurs for annen næringsaktivitet som for eksempel oppdrett, havbruk og havbeite. Utviklingen må antas å gå i retning av at også andre næringer ønsker å bruke farvannet, som for eksempel tidevannskraftverk, og med nedtrappingen av petroleumsvirksomhet på sokkelen vil det kunne bli behov for å bruke egnede kystfarvann for demontering av installasjoner. Av hensyn til sikkerhet og miljø må havne- og farvannsloven derfor legge til rette for ivaretagelse av farvannet som en sikker transportåre og en sikker regulering av den trafikken som bruker farvannet. Som ledd i tilretteleggingen for økt bruk av sjøtransport er det nødvendig å sikre et helhetlig og sammenhengende nett av sikre transportveier på sjøen. Sjøarealer med tilstrekkelig dybde og god framkommelighet ellers er sentralt i denne sammenheng. En rekke bestemmelser i gjeldende lov må videreføres for å ivareta dette behovet. Departementet anser imidlertid at det både er behov for å omredigere loven for bedre brukervennlighet, og at det er behov for lovmessig forankring av et landsdekkende nettverk av sikre farleder, og de krav som må kunne stilles til farledene som inngår i dette nettverket av hensyn til framkommelighet og sikkerhet. Samtidig må loven legge til rette for annen bruk og utnytting av farvannet som ikke kommer i konflikt med sikkerhet og miljø innen sjøtransport.

Innen sjøtransporten har det de senere årene vært en betydelig teknologisk utvikling innen områder som elektronisk navigasjon, elektroniske sjøkart, antikollisjon og overvåking ved hjelp av AIS (Automatisk Identifikasjons System) samt elektroniske systemer for meldings- og informasjonsutveksling. Flere av disse systemene integreres også i hverandre, både om bord på skipet, og mellom skip og trafikksentraler som overvåker og kontrollerer skipstrafikken. Hensynet til sikkerhet, herunder også antiterror sikring, og miljø går i retning av tettere kontroll med og styring av skipstrafikken. I FNs sjøfartsorganisasjon, International IMO foregår det i denne sammenheng et arbeid med etablering av system for langtrekkende identifikasjon og sporing, såkalt LRIT (Long Range Identification and Tracking). Dette vil kunne gi oversikt over skipstrafikken lenger ut fra kysten enn dekningsområdet for dagens AIS. Det er imidlertid ikke enighet om bruken av LRIT, og det kan gå lang tid før spørsmålet er avklart. Også innen EU er det ut i fra hensynet til sikkerhet til sjøs og beskyttelse av kyst- og havmiljøet reist diskusjon om tettere kontroll med skipstrafikken. Denne utviklingen medfører bl.a. behov for å tydeliggjøre det juridiske grunnlaget for trafikksentralenes kontroll med og styring av skipstrafikken.

3 Gjeldende rett

3.1 Nærmere om lov 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann m.v.

Havne- og farvannslovens saklige virkeområde fremgår av formålsbestemmelsen i § 1, hvor det slås fast at formålet med loven er å legge til rette for best mulig planlegging, utbygging og drift av havner og å trygge ferdselen. Loven har med andre ord to hovedelementer, nemlig regulering av havnene og regulering av sikkerhet og framkommelighet i farvannene. Loven gir ingen definisjon av havn. Det gis ingen nærmere definisjon av det saklige virkeområdet i loven.

§ 2 regulerer lovens geografiske virkeområde. Loven gjelder ut til territorialgrensen. Denne ble fra 1. januar 2004 utvidet fra 4 til 12 nautiske mil. Virkeområdet på land følger av § 2 første ledd annet punktum, jf. § 14 tredje ledd, hvor virkeområdet er knyttet til havnedistrikt som fastsettes av kommunen. For elver og innsjøer er loven gjort gjeldende så langt de er farbare med fartøy fra sjøen. Departementet er gitt hjemmel til å gi loven anvendelse også for elv eller innsjø som ikke er farbar fra sjøen med fartøy. Loven gjelder for Svalbard i den utstrekning Kongen bestemmer, jf. § 2 tredje ledd. Denne adgangen er ikke benyttet. Forsvarets virksomhet kan unntas fra lovens virkeområde, jf. § 2 fjerde ledd som også gir hjemmel til å overføre all myndighet etter loven til statlig myndighet under beredskap og i krig.

Havne- og farvannsloven § 4 fastslår at Fiskeri- og kystdepartementets utøvende organ i henhold til loven er Kystverket. I § 5 reguleres statens myndighet. Departementet har ansvaret for tilsyn og kontroll med havner og farvann, herunder havne-, fyr- og lostjeneste. Utenfor havnedistrikt, jf. lovens § 14, har departementet den myndighet og de rettigheter som er tillagt kommunene etter loven. Innholdet i dette reguleres nærmere i loven §§ 16-20. § 5 tredje til femte ledd omhandler ulike hjemler for delegasjon fra staten til kommunene, fra Kystdirektoratet til Kystverkets distriktskontor og fra departementet til fiskerimyndighetene. Det nærmere innhold i delegasjonsbestemmelsene behandles ikke nærmere her.

Havne- og farvannsloven § 6 første ledd bestemmer at det ut fra hensynet til rikets sikkerhet, trafikkavviklingen og allmenne miljøhensyn kan fastsettes ulike reguleringer av ferdselen gjennom enkeltvedtak eller forskrift. Et vedtak kan gjelde bruk av farvann eller forbud mot bruk av avgrensede farvann, og må ses i sammenheng med § 1 om lovens formål i forhold til å trygge ferdselen. I § 6 annet ledd gis det hjemmel for at departementet kan gi forskrift eller treffe enkeltvedtak om trafikkregulering, herunder trafikkseparering og fartsregulering, og at slik myndighet også kan gis kommunen, jf. også § 16. I § 6 tredje ledd bestemmes at tiltak som kan føre til endringer av elveløp, farled eller strømforhold eller innskrenkninger av farvann til hinder for ferdselen krever tillatelse fra departementet.

Lovens § 7 gir ansvaret for utbygging og drift av fyrlys, sjømerker og andre navigasjonshjelpemidler til departementet. Kommunene har ansvaret innenfor havnedistrikt. I annet og tredje ledd gis Kystdirektoratet myndighet til nærmere å spesifisere kravene for slike tiltak.

I § 8 gis Kystdirektoratet hjemmel til å gi forskrift og treffe enkeltvedtak om tekniske krav til kaianlegg og om hvilke oppgaver som kan utføres ved slike anlegg og konstruksjoner. I annet ledd fremholdes at bygging eller andre tiltak som kan være av betydning for Kystverkets eller Forsvarets anlegg eller virksomhet krever tillatelse fra departementet. I tredje ledd gis det hjemmel for å kreve tillatelse i forhold til bygging av anlegg og konstruksjoner av vesentlig betydning for sjøverts ferdsel eller innseilingsforholdene. Lovens § 9 regulerer nærmere hvilke vilkår som kan settes i et vedtak truffet i medhold av ovennevnte bestemmelser.

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 havnedistrikt, jf. § 10. Reguleringer av havneavgiftene er unntatt fra dette. Etter annet ledd kan kommunene pålegges å utarbeide en oversikt over gjeldende bestemmelser for brukerne av havnen.

Havne- og farvannsloven § 11 gir departementet hjemmel til å fastsette forskrifter eller treffe enkeltvedtak om følgende forhold:

1. Plikt til å melde fartøy, kjøretøy og last til havnemyndighetene.
2. Begrense kommunenes rett til innen havnedistrikt å regulere bruken av farvannene utenfor grunnlinjen og i hovedled og viktige bileder.
3. Regulering av lossing, lasting, lagring og transport av farlig gods innen havnedistrikt.
4. Regulering av legging av kabler, ledninger og dumping av masser i sjøen. Tilsvarende gjelder forhold knyttet til bruk av fyrlys og andre anlegg for navigasjonsveiledning.
5. Tiltak mot forurensning fra oppankrede og fortøyde fartøyer, herunder skjerming av lys og demping av lyd.
6. Rett for tjenestemenn til å ha adgang til fartøy eller anlegg.
7. Regulering av opplag av fartøy.
8. Fortrinnsrett for fiskefartøy til havn som er bygget eller anskaffet for fiskeriformål.
9. Regulering av opplysningsplikt for eier eller bruker av fartøy, eier, mottaker eller sender av last samt eier eller operatør av kaianlegg til myndighetene av hensyn til trafikkavvikling, sikkerhet, miljø m.v.

I lovens § 12 første ledd gis bestemmelser om styringsorgan for havner og farvann. Når en havn har vesentlig betydning ut over egen kommune eller er av vesentlig forsvarsmessig eller beredskapsmessig betydning, kan departementet fastsette at det skal oppnevnes havnestyre. Det kan gis særskilte bestemmelser for oppnevning og sammensetning. Tilsvarende myndighet gis når havneforvaltningen er organisert som kommunal bedrift. I annet ledd gis det adgang til å opprette interkommunalt samarbeid innen havnesektoren. Det gis også hjemmel til å gi statlig pålegg om interkommunalt samarbeid der dette er særlig hensiktsmessig.

I § 14 reguleres havnedistrikt, som gir de geografiske grensene for kommunenes myndighetsutøvelse etter loven. Bestemmelsen inneholder nærmere vilkår for hvordan dette skal gjøres, og gir hjemmel for at departementet fastsetter havnedistriktet for kommunen. Det følger av dette at dersom en kommune ikke oppretter havnedistrikt, vil myndigheten etter havne- og farvannsloven utøves av staten, jf. lovens § 5. kommunestyret fastsetter selv havnedistriktets grense på land, jf. § 14 annet ledd.

Havne- og farvannsloven § 15 gir hjemmel for å fastsette avgiftsområde, uten at dette defineres nærmere. Bestemmelsen må ses i sammenheng med §§ 21-26 om havneavgifter. I henhold til § 14 kan de ulike avgiftsområdene fastsettes innenfor havnedistrikt.

Kommunens ansvar og myndighet reguleres i § 16. Kommunen har ansvaret for planlegging, utbygging og drift av egne kaianlegg og havneinnretninger, jf. første

ledd. I annet ledd gis en tilsynsplikt for anleggene. Videre fastslås at kommunen er ansvarlig for farledene, herunder etablering av nødvendige fyrlys og sjømerker. Departementet kan fastsette unntak for dette i områder som er en del av hovedled eller viktige bileder for allmenn trafikk. I annet ledd gis det også hjemmel for staten til å pålegge kommunen drifts- og vedlikeholdsansvar for statens moloer, kaier og andre havneinnretninger i henhold til bruken av disse innretningene. I tredje ledd gis kommunene myndighet til å gi bestemmelser om orden i og bruk av havnen mv.

Havnestyrets oppgaver er nærmere regulert i § 17. I tråd med § 12 gjelder dette havnestyret opprettet av departementet og for interkommunale havnestyret der annet ikke er bestemt. Etter annet ledd skal havnestyret forberede havne- og farvannssaker og legge frem forslag til kommunestyret. Bakgrunnen for denne bestemmelsen er at havnestyret skal ivareta saksfremleggelsen der det ikke er delegert avgjørelsesmyndighet til styret. Havnestyret skal videre avgi uttalelse når en avgjørelse kan ha betydning for havne- og farvannsforhold. Bakgrunnen for dette er at kommunestyret behandler saker som ikke nødvendigvis ligger inn under havne- og farvannsloven, men som kan ha betydning for forvaltningen av havnen og farledene. I tredje ledd reguleres at havnestyret kan treffe enkeltvedtak etter loven med mindre kommunestyret bestemmer at det selv skal avgjøre slike saker, eller at det er bestemt i § 5 fjerde ledd at kommunestyret selv skal treffe slike vedtak. Kommunestyret kan ikke delegerer slik myndighet til andre kommunale nemnder med mindre de fungerer som havnestyre. Bestemmelsen inneholder også flere presiserende bestemmelser i forhold til myndighetsutøvelse og ansvar for økonomiforvaltning som ikke omtales nærmere her.

Havne- og farvannsloven § 18 regulerer havnestyrets myndighet. Dersom det er opprettet frivillig interkommunalt havnesamarbeid, ved statlig vedtak eller havnestyre etter departementets bestemmelse utøves myndigheten etter § 18 av havnestyret, jf. første ledd. I område utenfor plan- og bygningslovens virkeområde kreves tillatelse etter § 18 til arbeid og anlegg. I område innenfor plan- og bygningslovens virkeområde kreves tillatelse til arbeider som nevnt i plan- og bygningslovens § 84, og kommunen må da vurdere forholdet til havne- og farvannslovens bestemmelser. Tiltak etter lovens § 6 tredje ledd må ha departementets tillatelse. I tredje ledd gis hjemmel til å nedlegge forbud eller påbud knyttet til fartøy, kjøretøy, eller andre gjenstander eller anlegg som kan forvolde fare eller skade. Videre gis det hjemmel til å fjerne vrak og gjenstander som synker eller henlegges. Ansvar for dette pålegges eier. Avslutningsvis gis det hjemmel for å regulere bruken av lys som kan ha betydning for ferdsele på sjøen.

Lovens § 19 inneholdt tidligere bestemmelser om havnestyrets delegeringsmyndighet. Bestemmelsen ble opphevet ved lov av 11. juni 1993 nr. 85 som unødvendig, fordi adgangen til delegering følger av kommuneloven og ordinære rettsprinsipper.

§ 20 bestemmer at enhver har plikt til å rette seg etter pålegg som kommunen eller havnestyret gir etter havne- og farvannsloven, jf. også § 14 om havnedistrikt. Bestemmelsen gir også hjemmel for at havnemyndighetene, dersom det må handles raskt, uten forutgående varsel kan iverksette ulike tiltak, slik som avsperring av sjø- og landområder samt ta i forvaring fartøy eller andre

gjenstander og varer. Tilsvarende gjelder for vrak og gjenstander som er sunket, strandet, forlatt eller henlagt.

Havne- og farvannsloven § 21 gir kommunen hjemmel til å innkreve havneavgifter.

I § 22 gis det hjemmel for at Kongen kan fastsette forskrifter om hvilke kostnader som avgiftene skal dekke. I tillegg forbys det å oppkreve særskilte vederlag der kostnadene dekkes gjennom avgifter.

I § 23 omtales de avgiftstyper som kan fastsettes. I henhold til første ledd er dette anløpsavgift, kaiavgift, trafikkavgift og vareavgift. I den grad havnen har utgifter til isbryting eller kostnader til passasjerbequemmeligheter, kan det innkreves avgift for å dekke dette, jf. annet ledd. Bestemmelsens tredje ledd gir overgangsbestemmelser i forhold til tidligere lov. Fjerde ledd krever at avgiftsmidler samt vederlag for bruk og utleie av kommunens særlige havneinnretninger ”skal holdes adskilt i egen havnekasse”. Disse midlene skal ”bare benyttes til havneformål” og der det er opprettet havnestyre skal styret ”uttale seg om forvaltningen av avgiftsmidlene”. Kravet om en ”adskilt (...) havnekasse” innebærer at kommunen i det minste har plikt til å føre et særlig regnskap over havnens midler.

Formålet med egen havnekasse er å sikre en gjennomføring av kostnadsansvarsprinsippet. Dens midler skal med andre ord ikke benyttes til finansiering av andre kommunale oppgaver.

I havnekassen inngår avgiftsmidlene, vederlag og formuesgoder finansiert av disse.

All avkastning fra havnevirksomhet skal gå inn i havnekassen.

I tillegg til de nevnte midler og formuesgoder, vil særlig formuesgoder som kommunen har finansiert, eller stilt til rådighet, for havnen etter omstendighetene kunne omfattes av havnekassen.

Utgangspunktet for slike formuesgoder, bør være det som er avtalt eller forutsatt mellom kommunen og havnen ved overføringen, eller senere. Er det avtalt at vedkommende formuesgode skal ”tilhøre” kommunekassen med bruksrett for havnen, kan ikke senere bruk endre på dette. Omvendt vil en klar eiendomsavståelse til havnekassen måtte respekteres av kommunen.

I 2002 ble det vedtatt en endring i havne- og farvannsloven, som innebærer at havnekassens midler i særlige tilfeller og på nærmere vilkår kan brukes til andre formål enn havneformål, men det er da et krav at avkastningen av de investeringer som gjøres skal tilordnes havnekassen, jf. Ot.prp.nr.90 (2001-2002) om lov om endring i lov av 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann m.v.

Havne- og farvannsloven § 23 femte ledd åpner for at departementet i særlige tilfeller, og på nærmere vilkår, kan gi tillatelse til at eiendommer og andre midler som inngår i havnekassen, blir investert i prosjekter eller virksomhet med andre formål enn havneformål.

Det er imidlertid forutsatt at slike engasjementer fra havnekassens side som utgangspunkt må skje innenfor rammen av et aksjeselskap. Videre er det bestemt

at de verdier som slik bruk eller investeringer fører til, fortsatt skal inngå i havnekassen, og at all avkastning skal tilføres havnekassen.

Bestemmelsens virkeområde har vært avgrenset til større havner med egne havnestyrer oppnevnt av departementet etter havne- og farvannsloven § 12. Bestemmelsen må ses på bakgrunn av utbyggingen av Bjørvika i Oslo kommune, og behovet for å la havnen kunne delta i byutviklingsplanene.

I § 24 gis det hjemmel for at departementet kan fastsette forskrifter om oppbyggingen av avgiftsregulativet, registrering av kommunenes kostnader, rabattordninger, statistikkføring, vederlag for opplag av fartøyer, vederlag for bruk av farled som overvåkes av trafikksentral og om andre avtaler om betaling og bruk av kaier og innretninger isteden for å betale avgift etter § 23.

I § 25 reguleres ansvaret for betaling samt hjemmel for inndrivelse.

Hjemmel for å kreve inn alminnelig kystgebyr er fastsatt i § 26. Kystgebyret dekker i dag 36 prosent av statens utgifter til driften av fyr- og merketjenesten.

Lovens § 27 fastslår at havneplanlegging skal inngå som en del av kommune- og fylkesplanleggingen, og må ses i sammenheng med reglene i plan- og bygningsloven om planarbeid.

Havne- og farvannsloven § 28 gir hjemmel for å ilegge bøter og fengselsstraff for brudd på de ulike pliktbestemmelsene i loven.

Stansing av ulovlig arbeid og opphør av ulovlig bruk reguleres i § 29, hvor kommunen eller havnestyret eller den dette bemyndiger kan kreve arbeidet stanset eller at bruken må opphøre.

Etter § 30 gis det adgang til å utferdige forelegg ved brudd på loven. Forelegg i denne sammenheng er en bestemt type enkeltvedtak som kan få samme virkning som en rettskraftig dom dersom det ikke angripes ved søksmål innen 30 dager fra forkynnelsen.

I § 31 gis nærmere bestemmelser om tvangsfullbyrdelse. Blir pålegg i rettskraftig dom eller forelegg (jf. § 30) ikke etterkommet, kan kommunen eller havnestyret selv å besørge de pålagte arbeider utført for eierens eller rederens kostnad. Ved tvangsfullbyrdelse gjennom namsmannen henvises det til tvangsfullbyrdelseslovens regler.

Forholdet til erstatning og panterett reguleres i § 32. Kommunen gis panterett etter bestemmelsene om sjøpanterett i sjøloven. Oppnås ikke full dekning, er eier eller reder ansvarlig for restbeløpet med de begrensninger som følger av sjøloven kap. 9.

I § 33 omtales forholdet til forvaltningsloven. Enkeltvedtak som treffes av havnemyndighetene kan påklages til Kystdirektoratet. Dette betyr at direktoratet er klageinstans for klager over enkeltvedtak truffet av havneadministrasjonen.

4 Internasjonalt regelverk

4.1 Innledning

Reguleringen av skipsfart bygger i stor grad på internasjonalt regelverk. Norge har sterke interesser knyttet til hvordan havområdene og ressursene i havet forvaltes. Som skipsfartsnasjon og som kyststat med en lang kystlinje, rike fiskeforekomster og lang erfaring fra oljeutvinning, har Norge en pådriverrolle i å utvikle nytt internasjonalt regelverk til sjøs.

Norge iverksetter en rekke tiltak innenfor sjøsikkerhet og oljevernberedskap på egen hånd, men når det gjelder tiltak overfor skipsfarten ligger det til grunn at skipsfarten er internasjonalt regulert. Forpliktende internasjonalt samarbeid og internasjonal regelutvikling er av stor betydning for sjøsikkerheten i norske farvann.

Ansvar knyttet til sjøsikkerhet kan ha ulike innfallsvinkler. FNs havrettskonvensjon av 10. desember 1982 utgjør den overordnede rettslige ramme for alle nasjonale, regionale og internasjonale tiltak i maritim sektor og pålegger både kyststater, havnestater og flaggstater et ansvar for sikkerheten til sjøs.

Det har i den senere tid vært en økende fokus på sjøsikkerhet, både nasjonalt og internasjonalt. Dette har særlig bakgrunn i de senere års ulykker som "Erika"-ulykken utenfor kysten av Frankrike, "Prestige"-ulykken utenfor kysten av Spania, og nasjonalt senest ved "Rocknes"-ulykken. Dette har ført til økt oppmerksomhet rundt kravene til skip og mannskap. Det er også økende fokus på forholdet mellom flaggstat og kyststat. Det vises bl.a. til St. meld. nr. 31 (2003-2004) Vilje til vekst – for norsk skipsfart og de maritime næringer og St. meld. nr. 14 (2004-2005) På den sikre siden – sjøsikkerhet og oljevernberedskap, som omtaler dette nærmere.

Den viktigste internasjonale samarbeidsarenaen innen sjøsikkerhet og hindring av forurensning til sjøs er IMO.

Siden den ble grunnlagt i 1948 har IMO vist seg å være en viktig regelverksprodusent, og kan vise til en uavbrutt utvikling av regelverk som påvirker sjøtransporten. Organisasjonens arbeid om sjøsikkerhet har tradisjonelt vært rettet mot tekniske krav til konstruksjon, utstyr og drift av skip, samt krav til mannskap. I løpet av de siste årene har det imidlertid vært en økt fokusering på kyststaters krav til sjøsikkerhet og oljevern.

Fra midten av 1990-tallet har arbeidet innenfor EU fått en mer aktiv rolle i regelverksutvikling på sjøtransportområdet, noe som ikke bare har direkte betydning for EØS-stater men også for internasjonalt arbeid generelt.

4.2 IMO – International Maritime Organization

IMOs arbeid med sjøsikkerhet har tradisjonelt vært rettet mot tekniske krav til konstruksjon, utstyr og drift av skip og krav til mannskap. Dette arbeidet har også bidratt til ivaretagelse av det marine miljøet. Som nevnt ovenfor er betingelsen for ikrafttredelse av deler av IMOs regelverk imidlertid at stater med en viss prosent av verdens bruttotonnasje må ha ratifisert konvensjonen. Flaggstatenes

næringspolitiske interesse vil derfor kunne få betydelig gjennomslagskraft i IMOs arbeid med regelverk av betydning for ivaretagelse av det marine miljø.

De senere årene har hensynet til kyststatenes interesser fått en mer sentral plass i IMOs arbeid. Dette kan bl.a. illustreres med arbeidet med anti-terror tiltak innen sjøtransport etter terroraksjonene i USA 11. september 2001. Hensynet til rent kyst- og havmiljø har også fått større vekt. Denne dreiningen er synliggjort i IMOs strategiplan for perioden 2004-2010, jf. Resolution A.944(23). Her pekes det bl.a. på utfordringene som ligger i å identifisere og håndtere sider ved skipsfarten som kan ha en negativ innvirkning på miljøet, samt å utvikle effektive tiltak ved hendelser til sjøs slik at negative virkninger for miljøet kan reduseres.

IMOs viktigste formål i dag er økt sikkerhet til sjøs, hindring av forurensning av det marine miljø, samt anti-terroriltak i maritim virksomhet.

I mange tilfeller har utviklingen av IMOs regelverk vært styrt av ulykker, og de fleste alvorlige ulykker er blitt fulgt opp med større eller mindre endringer i IMOs konvensjoner. Regelendringene har i hovedsak fokusert direkte på de faktorer som hadde avgjørende betydning i den foregående ulykken. Dette bildet er i ferd med å endre seg, og IMO vil i fremtiden legge mer vekt på risikoanalyser i regelverksutvikling. Dette vil kunne bidra til økt sikkerhet ved at tiltak med størst mulig risikoreducerende effekt blir prioritert.

Viktige komiteer i IMO er Maritime Safety Committee (MSC) – sjøsikkerhetskomiteen – som behandler alle saker vedrørende tekniske og operasjonelle forhold som berører sikkerhet og anti-terroriltak, samt Marine Environment Protection Committee (MEPC) – Miljøvernkomiteen – som behandler alle saker vedrørende forebygging av forurensning av det marine miljø og tilsyn med forurensende utslipp fra fartøy. Legal Committee (LEG) – Juridisk komité – er bemyndiget til å håndtere enhver juridisk sak innen IMO.

Bindende regelverk utviklet av IMO er normalt fastsatt i konvensjonene. Konvensjonene er bare bindende for de stater som har ratifisert. En IMO-konvensjon vil selv angi betingelsene for ikrafttredelse. Det vanlige er at et visst antall stater og/eller stater med en viss prosent av verdens bruttotonnasje, må ha ratifisert konvensjonen. Denne ikrafttredelsesprosedyren gjør at det ofte kan gå lang tid fra IMO har vedtatt en konvensjon til den trer i kraft.

I tillegg til konvensjoner og andre formelle konvensjonsinstrumenter har IMO vedtatt flere hundre anbefalinger (recommendations eller guidelines).

IMO-konvensjonene angir såkalte «minstestandarder». Det er dermed ikke noe som hindrer flaggstatene i å gi strengere bestemmelser. I Norge har man av skipsfartspolitiske grunner vært tilbakeholdne med å gi nasjonale særkrav, da det ved grenseoverskridende aktiviteter som skipsfart har vært ansett som uheldig med egne nasjonale regler. Selv om ikke IMO-konvensjonene er til hinder for at det gis strengere nasjonale regler, kan EØS-retten være til hinder for det.

4.2.1 ISPS-koden

The International Ship and Port Facility Security Code (ISPS Code) ble vedtatt av IMOs diplomatkonferanse 12. desember 2002 som en direkte følge av

terrorhandlingene mot USA 11. september 2001. Koden er en del av et større regelverk som ble inntatt som et nytt kap. XI-2 i SOLAS; ”Special measures to enhance maritime safety”. Regelverket stiller krav til beredskap og tiltak på skip i internasjonal fart og til havneterminaler som betjener disse skipene, med det mål å hindre terrorisme.

Formålet med koden er å etablere et internasjonalt rammeverk som innebærer samarbeid mellom kontraherende stater, overordnede og lokale myndigheter, skip i internasjonal fart og havner som betjener skip i slik fart, for dermed å forebygge terrorhandlinger mot skip og havneterminaler. Koden er inndelt i to deler: del A som utgjør de obligatoriske kravene, og del B som utgjør veiledende retningslinjer. Koden fastslår imidlertid at det skal tas hensyn til retningslinjene i del B ved tolkningen av del A og SOLAS kap. XI-2, jf. preamblet punkt 9. Dette er også kommet til uttrykk flere steder i del A, se for eksempel artikkel 13.

Når det gjelder den nærmere innholdet av koden og gjennomføringen av denne i norsk rett, vises det til fremstillingen i punkt 13.4.

4.3 EU – Den europeiske union

4.3.1 Havn

I Europa 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. Det er et gjennomgående trekk at godshåndteringen primært foretas av private aktører i havnene uavhengig av om denne arbeidsdelingen er opprettholdt gjennom lovregulering eller gjennom forretningsmessig begrunnet praksis.

I desember 1997 la EU-kommisjonen frem en grønnbok om havner og maritim infrastruktur. Det legges særlig vekt på behovet for politiske tiltak om havnerelaterte spørsmål, som kan medvirke til å gjøre havnene mer effektive og forbedre havne- og sjøfartsstrukturen. Dette kan bl.a. gjennomføres ved å integrere havnene i det multimodale transeuropeiske nettverk. Det fremgår av grønboken at det ikke er Kommisjonens hensikt å blande seg inn i havnens eierforhold og organisasjonsformer. Kommisjonen ønsker derimot å sikre ensartede og rettfærdige konkurransevilkår i havnene. Kommisjonen er av den oppfatning at prisen for bruken av havneinfrastruktur bør fastsettes på en slik måte at brukerne bærer de faktiske omkostninger ved de havnetjenester – og havneanlegg de anvender. Kommisjonen vil undersøke om det kan innføres rammebestemmelser for fastsettelse av havneavgifter.

EU-kommisjonen fremla 11. september 2002 en hvitbok om EUs transportpolitikk frem til 2010 med utgangspunkt i betydningen av en effektiv transportsektor for den økonomiske utvikling. Hvitboken inneholder en samlet fremstilling av hvilke utfordringer EU står overfor på transportsektoren, med særlig vekt på å redusere miljøbelastninger, fjerne «flaskehals» i transportsystemet og styrke sikkerheten bl.a. ved å opprette et europeisk sjøsikkerhetsorgan (EMSA).

Det legges stor vekt på å få i stand løsninger som gir riktig prising av transport, der alle direkte og indirekte kostnader herunder miljøkostnader skal tas med.

Dessuten fremheves økt bruk av jernbane, sjøtransport og innenlandske vannveier av miljø og kapasitetsgrunner. I den forbindelse pekes det på betydningen av tiltak som kan stimulere sammenknytning mellom transportformene, såkalt intermodalitet.

På sjøtransportområdet inneholder hvitboken forslag om styrking av sikkerhet til sjøs, økt bruk av skipsfart blant annet ved såkalte motorveier til sjøs (Motorways of the Seas - MoS) og tiltak for å stimulere bruk av EU-flagg gjennom «best practice» øvelser og en gjennomgang og revisjon av EUs støtteregler for skipsfart.

Målet med MoS skal være å omgå store flaskehals på kontinentet ved å etablere effektive sjøkorridorer. Disse korridorene skal tilby effektive og regulære tjenester som kan konkurrere med vegtransporten. Konsolidering av gods på effektive havner og støtte til infrastruktur og tjenester og tilførselsårer til disse havnene, er et viktig element i denne satsingen. For å bidra til denne utviklingen, understrekes det i hviteboken at et europeisk fond må gjøre økonomiske midler tilgjengelig for dette formålet. Videre skulle MoS bli en del av EU transeuropeiske transportnettverk (TEN-T).

EU har nylig vedtatt nye retningslinjer for utviklingen av “Trans-European Transport Network - TEN-T” (*Decision No 884/2004/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 – amending Decision No 1692/96/EC on Community guidelines for the development of the trans-European network*), jf. vedlegg av Article 12a. Basert på disse retningslinjene har EU-kommisjonen startet implementeringen av konseptet MoS med berørte parter. Fra 2005 vil finansiell støtte til EUs medlemsland være tilgjengelig under TEN-T.

Artikkel 12a definerer tre hovedmål for MoS:

(1) Konsentrasjon av godsstrømmer

(2) Bedre bindeledd mellom transportformer

(3) Redusere overbelastning av vegnettet. TEN-T ble innlemmet i EØS-avtalen i 1999, men dette omfatter imidlertid ikke de finansielle sidene ved TEN-T. Dette innebærer at Norge ikke vil være berettiget til finansielle støtte fra midlene under TEN-T, herunder MoS. Norge er imidlertid invitert til å delta i utforming av prosjekter.

I artikkel 12a i (*Decision No 884/2004/EC*) står det at MoS-prosjekter må foreslås av minst to medlemsland. Dette innebærer at en eventuell norsk deltakelse i MoS må foregå i samarbeid med minst to andre medlemsland. Det må videre forutsettes at eventuelle investeringsbehov på norsk område og/eller Norges andel av prosjektets felleskostnader må dekkes av Norge.

4.3.2 Farvann

EU har som nevnt et sterkt fokus på sjøsikkerhet og setter i større grad enn tidligere rammer for utviklingen av sikkerhetskrav på dette området. Havariet til oljetankeren «Erika» ved Bretagne-kysten i desember 1999 intensiverte Kommisjonens arbeid med sjøsikkerhet. Kommisjonen har i etterkant av ”Erikaulykken” utarbeidet ulike sjøsikkerhetspakker. De to første såkalte ”Erikapakkene” omhandlet bl.a. utvidet havnestatskontroll, skjerpet kontroll med klassifiseringsselskaper, utfasing av tankfartøy med enkelt skrog, utvikling av

overvåknings, kontroll og informasjonssystem for skipstrafikken samt etablering av et europeisk sjøsikkerhetsbyrå som skal assistere medlemslandene.

Kommisjonen la frem et forslag til en tredje sjøsikkerhetspakke i november 2005. Sjøsikkerhetspakken består av sju forslag til nye rettsakter som skal bidra til å styrke eksisterende rammeverk for sjøsikkerhet og til å bidra til Lisboa-strategien gjennom å fremme rettferdig konkurranse i skipsfartsnæringen.

Sjøsikkerhetspakken har to hovedformål. Det ene er å forhindre ulykker gjennom kvalitetsflagg, styrking av classeselskapsdirektivet, havnestatsdirektivet og trafikkovervåkningsdirektivet. Det andre formålet er en bedre håndtering av de ulykker som har inntruffet gjennom harmoniserte metoder for å gjennomføre etterforskning, forbedring av ansvars og kompenseringsansvar og styrking av passasjerrettigheter.

EU spiller en stadig viktigere rolle som pådriver ved utforming av regelverk, herunder miljøregelverk, for å forbedre sikkerheten til sjøs.

4.3.3 Sentrale forordninger og direktiver om havner og farvannssikkerhet

4.3.3.1 EU- regelverk om krav til sikkerhet i havner

Direktiv 2001/96 inneholder regler 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. Direktivet er implementert i EØS-avtalen vedlegg XIII nr. 56k. Med hjemmel i bl.a. havne- og farvannsloven § 8 er direktivet gjennomført i norsk rett i forskrift 29. august 2003 nr. 1114 om sikker lasting og lossing av bulkskip.

Behandling av avfall og lasterester fra skip er regulert gjennom direktiv 2000/59 om levering og mottak av avfall fra skip. Direktivets formål er å verne det ytre miljø ved å sikre etablering og drift av tilfredsstillende mottaksordninger for avfall og lasterester fra skip, og å sørge for at avfall og lasterester fra skip blir levert til mottaksordning i havn. Direktivet er implementert i EØS avtalen vedlegg XIII nr. 56i.

4.3.3.2 EU-regelverk om skipsrapportering

Direktiv 2002/6 legger opp til en forenkling av rapporteringsprosedyrene som fartøyer må forholde seg til i forbindelse med anløp av og avgang fra havner innenfor EU-området. Dette gjøres ved at medlemslandene aksepterer bruk av ensartede formularer basert på IMOs konvensjon om lettelse i internasjonal sjøtransport av 9. april 1965 (FAL 1965) til formidling av informasjon mellom fartøyet og myndighetene. Direktivet er implementert i EØS-avtalen vedlegg XIII nr. 56l.

4.3.3.3 EU-regelverk om overvåkning, kontroll og informasjonssystemer

Direktiv 2002/59 om et felles trafikkovervåknings og informasjonssystem viderefører 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.

I tillegg til dette inneholder direktivet en rekke nye bestemmelser som har til formål å styrke sikkerheten og miljøet til sjøs. Blant annet innføres det en generell meldeplikt for alle fartøyer over 300 BT. Implementert i EØS-avtalen vedlegg XIII nr. 55a.

4.3.3.4 EU-regelverk om sikkerhets- og terrorberedskap

Havnesikringsdirektiv 2005/35 ble vedtatt i oktober 2005. Direktivet medfører ytterligere krav om sikkerhets- og terrorberedskapstiltak i de havner som er omfattet av ISPS-koden. Direktivet medfører ikke endringer i de deler havnen hvor ISPS-koden er gjennomført, men det skal gjøres en sårbarhetsvurdering for å vurdere behovet for terrortiltak i området rundt og i tilknytning til ISPS-terminalen.

Havnetjenestedirektivet

Europaparlamentet nedstemte Kommisjonens forslag til havnetjenestedirektiv i januar 2006. Et tidligere forslag til havnetjenestedirektiv ble nedstemt i 2004. Viktige årsaker var frykt for sosial dumping, hensynet til sjøsikkerhet og at direktivet tilsynelatende innførte mer byråkrati.

Dette betyr at havnetjenester i liten grad er underlagt fellesskapets regler og inntil videre forblir regulert individuelt av nasjonale myndigheter. Nederlaget i parlamentet kan imidlertid ha som konsekvens at det nylig vedtatte tjenestedirektivet utvides til også å omfatte havnetjenester.

Short Sea Shipping

Kommisjonen har nedsatt en arbeidsgruppe for å fremme nærskipsfart. Gruppen arbeider med å identifisere og fjerne flaskehals, etablering av nasjonale sentre for å fremme nærskipsfart m.m.

Marco Polo II

Kommisjonen har lagt frem et forslag til Marco Polo II. Programmet skal gi finansiell støtte til prosjekter som bidrar til å forbedre miljø i forhold til godstransport. Norge deltok i Marco Polo I.

EUs fremtidige maritime politikk

Kommisjonen arbeider med en grønnbok om EUs fremtidige maritime politikk. I grønnboken tas det sikte på å uttale en helhetlig og overordnet politikk for både maritime og marine næringer. Lisboastrategien er et viktig fundament for arbeidet. Det tas sikte på å legge frem grønnboken i mai 2006.

Nye forventede initiativ

Det forventes nye initiativ når det gjelder styrking av passasjerrettigheter til sjøs og på indre vannveier. Videre forventes det forslag om å styrke terrorberedskapen i hele transportsektoren og overgangen mellom transportmidler. Dette kan bety ytterligere krav til havnesektoren. Det forventes nye initiativ i forhold til å utvide aksene for TEN-T til EUs naboland og regioner.

4.3.4 EMSA (European Maritime Safety Agency)

4.3.4.1 Bakgrunn

Som ledd i EUs store satsing på sjøtransport og skipsfart og for å styrke sikkerheten til sjøs og vernet av det marine miljø ytterligere, ble Det europeiske sjøsikkerhetsbyrået, EMSA, opprettet i 2002.

Formålet med opprettelsen av EMSA er å sikre at EU-kommisjonen og medlemslandene har tilgjengelig nødvendig ekspertise og teknisk og vitenskapelig støtte for å gjennomføre et høyt maritimt sikkerhets- og miljønivå gjennom et harmonisert EU-regelverk.

4.3.4.2 Organisasjon

EMSAs øverste organ er styret, som består av en representant for hvert medlemsland, fire representanter for Kommisjonen, samt fire representanter fra næringen. EUs forordning om etablering av EMSA (forordning 2002/1406) åpner også for deltakelse fra tredjeland som har gjennomført EUs lovgivning på området. Norge er representert i EMSAs styre ved Sjøfartsdirektøren, og Kystdirektøren deltar i styremøtene i saker som ligger under Kystverkets ansvars- og myndighetsområde. Norge har såkalt ”observatørstatus” i styret. Dette vil si at Norge ikke har stemmerett i EMSA-styret; stemmerett er forbeholdt medlemsstatenes representanter.

4.3.4.3 Oppgaver

EMSAs hovedoppgaver er å bistå Kommisjonen med oppdatering, utvikling og harmonisert gjennomføring av regelverk for maritim sikkerhet og miljø, og evaluere effektiviteten av eksisterende tiltak. EMSA er et rådgivende organ for EU-kommisjonen og har dermed ikke myndighet til selv å fastsette regelverk. Det er EU-kommisjonen som har rett til å fremme forslag om ny EU-lovgivning.

5 Nordisk rett

5.1 Sverige

5.1.1 Havner

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

Det er ca 50 trafikkhavner i Sverige. De fleste er organisert som kommunalt eide aksjeselskaper, men det er også havner med blandet privat og offentlig eierskap. Av selskaper med blandet eierskap kan nevnes Malmö (50 % eies av kommunen og 50 % eies privat) og Halmstad (40 % / 60 %). Göteborg havn fusjonerte i 1985 med det største stevedoreselskapet. Havneseelskapet er 100 % eiet av kommunen.

Det er skjedd en viss regionalisering av havnene i Sverige. 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 er ikke en sentral planleggingsinstans for havner i Sverige, men Havne- og stuerforbundet kartlegger hvert år den enkelte havns investeringsplaner. Opplysningene videresendes til orientering til Sjøfartsverket og veiinfrastrukturplanleggerne i Näringsdepartementet.

Havneselskapets kasse er i prinsippet atskilt fra kommunekassen. Kun i forbindelse med aksjekjøp har kommunene betalt penger. Det er fri takstfastsettelse i havnene. De fleste store havneselskap inngår forretningsavtaler med sine faste store kunder om takstnivået. Eierne av havnen bestemmer hva overskuddet skal brukes til. I enkelte havner tar kommunen opp til 30 % av overskuddet til bruk på andre områder. Hvis en havn har behov for større infrastrukturinvesteringer, er det under visse forutsetninger mulighet for å oppta lån hos kommunen.

5.1.2 Farvann

Ansvar for sikkerhet og fremkommelighet i farvannene hører administrativt under Näringsdepartementet. Det sentrale utøvende organ er Sjøfartsverket. Sjøfartsverket svarer til de norske etatene Kystverket og Sjøfartsdirektoratet, og har ansvaret for sjøfartens sikkerhet og fremkommelighet i svenske farvann. Ansvar omfatter losing, farleder, isbryting, sjøkartlegging, sjøredning og sjøfartsinspeksjon, samt sjøkartlegging.

Sjøfartsverkets virksomhet er hovedsakelig innrettet på handelssjøfart, men tar også hensyn til fritidsbåttrafikkens, fiskerienes 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 sikkerhet og fremkommelighet til länsstyrelsen (fylkeskommunen), slik at länsstyrelsen etter samråd med Sjøfartsverket kan gi forskrifter om retten til å bruke farvann. Sjøtrafikkforordningen gir Sjøfartsverket myndighet til å utferdige forskrifter som er nødvendige for sikker ferdsel. I kap. 2, § 2 bemyndiges länsstyrelsen til å gi forskrifter om bruk av "vattenområder" for eksempel til dykking, konkurranser, vannscooterkjøring, samt til å gi forskrifter om forhold av mer tilfeldig karakter. Länsstyrelsen 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., sjötrafikforordningen 1986:300, forordning 1982:569 om lotsing m.v.

Sjøfartsverket kan gi forskrifter om bruk av farvann og som behøves med hensyn til sjøsikkerheten. Regjeringen kan delegere myndighet til länsstyrelsen. Det er fastsatt særlige lovregler som gir havneinnehaveren rett til å flytte fartøy som hindrer havnevirksomheten, 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 länsstyrelse, kommune og til havneselskap.

5.2 Danmark

5.2.1 Havner

Ny havnelov trådte i kraft i Danmark 1. januar 2000 (lov om havne). Bakgrunnen for loven var et politisk ønske om å fremme sjøtransport og gjøre havnene mer effektive i en konkurransedyktig transportkjede.

Loven åpner for at havnene skal kunne drive etter nye organisasjonsformer som et helt eller delvis eiet aksjeselskap på linje med de svenske havnene. Danske havner kan nå drives som statshavner, kommunale havner, kommunalt selvstyrte havner, helt eller delvis kommunalt eide aksjeselskap eller en fullstendig privatrettslig organisert havn.

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. kroner 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. For disse havner kan havnestyret sammensettes slik at flertallet ikke nødvendigvis skal være medlemmer av kommunestyret. Når det gjelder den økonomiske atskillelse fra kommunen, videreføres kravet om selvfinansiering. Stevedorevirksomhet skal drives av private i den utstrekning slike selskaper kan drive kommersielt.

En nydannelse ved loven 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 til å drive rederi- eller annen transportvirksomhet, containerproduksjon eller meglervirksomhet. Loven begrenser kommunens adgang til å ta utbytte ved at det er lovfestet en plikt til å først avsette midler til vedlikehold og nyanlegg i havnen.

5.2.2 Farvann

Den danske loven heter "Lov om sikkerhed til søs" og omfatter mer enn regler om sikker ferdsel. For eksempel kan det med hjemmel i loven gis regler om krav til bygning, utstyr og drift av skip og krav til mannskap. Lov om sikkerhed til søs ble gitt i 1998 og trådte i kraft 1. mars 1999.

Det har blitt gjort enkelte endringer i lov om sikkerhet til søs, slik at den nå gjeldende versjonen er fra 26. juli 2002, jf. LBK av 26/07/2002.

Kap. 3 om forholdsregler for seilassen gir hjemmel til å fastsette regler, treffe foranstaltninger og gi generelle og konkrete forbud eller påbud for å trygge ferdselen, overholde orden, forebygge fare og forebygge hindringer for sjøferdselen. Kapitlet hjemler en rekke regler, foranstaltninger og forbud/påbud, herunder om:

- forbud mot ferdsel, fiskeri, ankring og dykking i særlige områder,
- sjøveisregler, fartsrestriksjoner og ruteforløp,
- bruk av los,
- meldesystemer, rutesystemer og radarovervåkning,
- broer,
- beskyttelse av sjøkabler og undersjøiske rørledninger,
- opprettelse av soner til overholdelse av orden og forebyggelse av fare omkring anlegg i sjøen og i forbindelse med anleggsarbeider

Ansvar for sikkerhet og fremkommelighet i sjø hører administrativt under Erhvervsministeriet. Udenrigsministeriet, Miljøministeriet, Trafikkministeriet og Forsvarsministeriet har ansvar for enkelte oppgaver. De sentrale utøvende organer er Søfartsstyrelsen og Farvandsvæsenet, som er underlagt henholdsvis Økonomi- og Erhvervsministeriet og Forsvarsministeriet. Lokalt har kommuner ansvar for sikkerhet og fremkommelighet i sjø innenfor kommunens områder. Havnen (kommunale havner) svarer for kostnadene med mudring og oppmerking fra hovedfarvann til havn.

5.3 Finland

5.3.1 Havner

I Finland er det to hovedkategorier av havner; kommunale havner og private havner. De største havnene er organisert som kommunale selskaper. Etter finsk lovgivning er det 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 havnene reguleres av Lag om privata allmänna hamnar av 8. desember 1994 nr. 1156. Som privat allmenn havn anses private havner ”som används för handelssjöfart och som förmedlar all för hamnen lämpad trafikk utan att begränsa hamnens användning och serviceutbud utom när det är nödvändigt med tanke på allmän ordning och säkerhet”. Loven oppstiller en konsesjonsordning for private havner. De private havnene er 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 frihavnsområdene. De kommunale havner eier aksjer i stevedoreselskaper.

5.3.2 Farvann

Ansvar for sikkerhet og fremkommelighet i sjø hører administrativt under Kommunikationsdepartementet. Det sentrale utøvende organ er Sjøfartsverket. Sjøfartsverket, svarer hovedsakelig til de norske etatene Kystverket og Sjøfartsdirektoratet, har ansvar for farledene, isbryting, oppmåling, merking, sjøkartproduksjon, losing og trafikksentraler.

Sjøfartsverket kan fastsette trafikkregler og regler om merking av farleder. Videre kan det fastsettes forbud og begrensninger i ferdselen i allmenne farleder. Utenfor allmenne farleder kan den regionale miljøsentralen fastsette tilsvarende bestemmelser. I Finland er det gjennomført en klassifisering av farleder og båttruter. Forskjellen mellom farled og båttrute er av juridisk karakter. Ved skader på fartøy i farled er det den som opprettholder farleden som er erstatningsansvarlig, Langs båttruter skjer ferdsel på eget ansvar.

Lag 16. august 2002 nr. 708 om farledsavgift gir hjemmel til å fastsette avgift til staten, for å dekke statens utgifter til etablering, drift og vedlikehold av alminnelige farleder for sjøfarten, for sikkerhetsordninger som trengs for sjøtrafikken og for isbryterassistanse.

6 Lovstruktur. Lovtekniske overveielser

6.1 En eller to lover

Departementet mener at regulering av farvann og havn hører naturlig sammen, og i dagens forvaltningssystem ligger det offentlige ansvaret for saksområdet under Fiskeri- og kystdepartementet med Kystverket som utøvende etat. Et samlet lovverk vil samtidig fremstå som brukervennlig for publikum

Foreliggende forslag tar sikte på å forenkle og effektivisere loven. Sentrale målsettinger har vært å lette tilgjengeligheten til lovverket samt forenkle og samle regelverk som naturlig hører sammen. Desto flere lover innen samme samfunnsområde, jo mer fragmentarisk vil regelverket fremstå. Et samlet regelverk vil derimot kunne virke mer oversiktlig og dermed også være mer brukervennlig.

Ut i fra disse forhold mener departementet det er mest hensiktsmessig å beholde en felles lov for havner og farvann.

6.2 Forholdet til losloven

Lov om lostjenesten m.v. av 16. juni 1989 nr. 59 (losloven) hører administrativt under Fiskeri- og kystdepartementet, og lostjenesten er organisert som en del av Kystverkets arbeidsområde. Det kan derfor reises spørsmål om det ikke ville være naturlig å inkludere denne loven som en del av en ny havne- og farvannslov. Havnelovutvalget tar ikke stilling til spørsmålet, men overlater vurderingen til

departementet. Lostjenesten ble sist gjennomgått i St.meld. nr. 47 (1998-99) ”Om evaluering av losplikt- og losgebyrsystemet”. Gjennomgangen viste at lostjenesten kvalitativt holder et høyt nivå, men at det kan være behov for visse justeringer av regelverket på forskriftsnivå. Fiskeri- og kystdepartementet arbeider nå med oppfølgingen av dette sammen med Kystverket. Det vil være naturlig at dette arbeidet slutføres før man vurderer en endring av losloven. Ved en mulig endring av losloven vil det også være naturlig å se på organiseringen av lostjenesten. Det foreslås derfor at revisjonen av havne- og farvannsloven ikke omfatter losloven nå, men at dette er noe som kan vurderes på et senere tidspunkt.

7 Lovens formål, virkeområde og definisjoner

7.1 Lovens formål

Departementet finner det naturlig å innta en formålsbestemmelse i den reviderte havne- og farvannsloven som i en kort og generell form slår fast målet med loven. Dette gir samtidig en hovedbegrunnelse for den reviderte loven om havner og farvann.

Formålet med gjeldende lov er ”å legge forholdene til rette for en best mulig planlegging, utbygging og drift av havner og å trygge ferdselen”, jf. § 1.

Uttrykket ”trygge ferdselen” i gjeldende lov § 1 kan tolkes flere måter, men omfatter bl.a. sikkerhet og fremkommelighet. Etter ordlyden omfatter ”trygg ferdsel” først og fremst sikker ferdsel. Departementet anser at både sikkerhet og fremkommelighet er av slik betydning for farvannsforvaltningen og ferdsel i farvannet at begge elementene bør fremkomme uttrykkelig av formålsbestemmelsen. Videre mener departementet at de interesser loven og farvannsforvaltningen skal søke å vareta gjennom målene om sikkerhet og fremkommelighet bør fremkomme av formålsbestemmelsen. I forhold til farvannsforvaltningen foreslår departementet følgende ordlyd i utk § 1 først ledd:

”Loven skal legge til rette for sikker ferdsel, god fremkommelighet og annen bruk av farvannet som ivaretar hensynet til liv og helse, miljø og materielle verdier.”

Departementet foreslår å gi havne- og farvannsloven et videre formål i tråd med den utvikling som har skjedd på havne- og farvannssektoren og samfunnsutviklingen forøvrig. Departementet foreslår følgende ordlyd i utk § 1 annet ledd:

”Loven skal også bidra til å fremme effektiv og sikker sjøtransport av personer og gods, samt legge til rette for effektiv og sikker havnevirksomhet som ledd i sjøtransport og kombinerte transporter, slik at samfunnets, næringslivets og fiskerienes behov for slike havne- og transporttjenester kan bli dekket på en god måte.”

7.2 Saklig og geografisk virkeområde

7.2.1 Gjeldende rett

Dagens havne- og farvannslov § 2 angir lovens virkeområde, uten at det skilles mellom geografisk og saklig virkeområde. I § 2 første ledd fremholdes at loven ”gjelder for norsk indre farvann og på norsk sjøterritorium ellers.”

I § 2 fastslås videre at § 14 gjelder for lovens virkeområde på land. § 14 regulerer fremgangsmåten for og rettsvirkningene av å opprette havnedistrikt, blant annet myndighetsdelingen mellom stat og kommune. Vedtak om opprettelse av havnedistrikt vil følgelig avgjøre kommunenes myndighetsområde på land. Hvor kommunen har opprettet havnedistrikt uten å fastsette grensen på land, gjelder overgangsregler i kap. III annet ledd. Når det ikke er opprettet havnedistrikt, er det antatt at det følger av § 5 annet ledd at det er staten som utøver den myndighet som ville tilkommet kommunen ved å opprette havnedistrikt. Selv om havnedistriktet som utgangspunktet definerer kommunens myndighet på land kan det følge av andre bestemmelser at de får anvendelse på land, se særlig § 7 fjerde ledd og § 18 tredje ledd siste punktum.

Loven gjelder for vassdrag som er farbare med fartøy fra sjøen, jf. annet ledd. Andre elver og innsjøer går inn under lovens virkeområde etter departementets bestemmelse.

Med hjemmel i bestemmelsen har departementet 13. juli 1999 fastsatt at loven ”får anvendelse i elv og innsjø ved fastsettelse av forskrifter om fartøyers største tillatte fart”. Dette er fulgt opp i forskrift av 19. juni 2003 om fartsbegrensninger i sjø, elv og innsjø, jf. § 1 annet punktum. Følgelig gjelder de alminnelige regler om fartsbegrensninger også i elver og innsjøer som ikke er farbare med fartøy fra sjøen.

Havne- og farvannsloven er ikke gitt anvendelse for Svalbard. Kongen kan imidlertid bestemme i hvilken utstrekning loven skal gjelde på øygruppen. Det kan fastsettes slike endringer i loven som de stedlige forhold tilsier, jf. havne- og farvannsloven § 2 tredje ledd. ISPS-regelverket er imidlertid gitt anvendelse på Svalbard med hjemmel i svalbardmiljøloven.

I havne- og farvannsloven § 2 fjerde ledd er Kongen gitt myndighet til å bestemme at sjø- og landområder samt arbeid, anlegg og tiltak knyttet til forsvarsmessige formål unntas fra loven og det kan videre bestemmes at myndighet under beredskap og krig kan overføres statlig myndighet.

I gjeldende og eldre lovgivning er begrepet havn benyttet uten at det er slå fast hvilke havner som reguleres. Hvilke havner som er omfattet av gjeldende lov, må derfor i prinsippet avgjøres ved en tolkning av den enkelte bestemmelse.

I daglig tale benyttes mange variasjoner av havnebegrepet. Begrepet kan være knyttet til havnens funksjon eller karakter. Eksempelvis trafikkhavner, oljebaser, småbåthavner og fiskerihavner. Fiskerihavn har hatt en særlig stilling og karakteriseres ved at det er etablert infrastruktur og innretninger for fiskeriformål finansiert over statsbudsjettet, jf. § 11 nr. 8. Fiskerihavnen anses dermed som statseiendom. Mange steder er bruken av slike anlegg helt eller delvis overlatt til

kommunen, normalt mot av kommunen påtar seg å forvalte og vedlikeholde eiendomsmassene.

Havner kan også inndeles etter hvorvidt de er i offentlig eller privat eie, men dette gir sjelden en tjenlig avgrensning. Rent private havneanlegg som eksempelvis betjener en industribedrift eller fungerer som mottak for olje og gass faller imidlertid som utgangspunktet utenfor gjeldende lov, men kan likevel etter forholdene være omfattet av deler av regelverket, jf. forskriftene om sikkerhet og terrorberedskap i norske havner.

I dag sonderer man videre mellom nasjonalhavner og øvrige havner uten at dette har kommet til uttrykk i lovverket. Nasjonalhavner er utpekt av staten på bakgrunn av visse kriterier. Nasjonalhavnene skal ha en standard og et godsvolum som gir regulære og hyppige anløp av skip for stykkgoods og containere. Nasjonalhavnene skal videre integreres i regionale og nasjonale transportstrukturer som legger til rette for rasjonelle og kostnadseffektive transportløsninger for næringslivet. Øvrige havner innbefatter alle andre havner enn nasjonalhavner. Disse vil primært ha som oppgave å betjene lokalsamfunn og stedlig næringsliv. Det er forutsatt at denne havnestrukturen skal gi næringslivet forutsigbare rammer, herunder bl.a. legge føringer for statlig engasjement og fremtidige statlige investeringer.

På denne bakgrunn har havnebegrepet vært gjenstand for tolkning der de har forekommet i gjeldende lov og forskrifter i medhold av loven.

7.2.2 Departementets vurdering

7.2.2.1 Generelt om det geografiske virkeområde

Innholdet i gjeldende lovs virkeområdebestemmelse søkes i hovedsak videreført, men med en utvidet adgang til å gi loven anvendelse utover primærvirkeområdet.

Loven er gitt direkte anvendelse i hele Norge, herunder på landområder som er en del av fastlandet og i Norges territorialfarvann. I elver og innsjøer som ikke er farbare med fartøy fra sjøen vil derimot loven som før bare gjelde dersom dette vedtas av departementet.

Loven kan etter behov helt eller delvis gis anvendelse for Svalbard, Jan Mayen, Norges økonomisk sone og andre havområder underlagt norsk jurisdiksjon, ved en særlig forskrift fastsatt av Kongen.

Det anses ikke nødvendig å fastslå at departementet kan fastsette hva som forstås med "farbarhet" slik som under dagens lov. Denne hjemmelen har ikke vært i bruk og det vil uansett følge av de faktiske forutsetningene i vedkommende område om det er grunnlag for å gi loven anvendelse i elver m.v.

Selv om kunstig opparbeidede vannveier som sluser eller kanaler ikke uten videre er omfattet av den formulering som er valgt, er det etter departementets mening ikke grunnlag for å holde slike områder utenfor dersom de er farbare med fartøy fra sjøsiden. Det er imidlertid ikke funnet grunn til å utdype lovteksten med en slik presisering.

7.2.2.2 *Nærmere om lovens anvendelse på land*

Når det gjelder lovens anvendelse på land, er det behov for en klargjøring. Under gjeldende lov er det havnedistriktet som definerer lovens anvendelse på land.

Departementet har funnet at loven kan gis anvendelse på land rent generelt. I lovens havnedel retter de fleste reglene seg utelukkende mot landbasert virksomhet. Også i farvannsdelen gjelder enkelte av lovens forbud og påbud også på land. Plikten til å søke tillatelse til etablering av tiltak som kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten i farvannet, gjelder uavhengig av om tiltaket skal iverksettes i sjøen eller på land. Departementet finner det på denne bakgrunn mest hensiktsmessig å gi loven alminnelig anvendelse på land. Anvendelse på Svalbard og Jan Mayen vil derimot måtte fastsettes av Kongen ved forskrift.

Det er ved en slik avgrensning ikke behov for å trekke noen grense mellom sjø og land. Hvorvidt og hvor langt den enkelte bestemmelse gjelder på land, vil måtte fastlegges ved tolkning.

7.2.2.3 *Særlig om norske jurisdiksjonsområder m.v.*

I tillegg til det alminnelige virkeområde for loven, går departementet inn for å åpne for å kunne gi loven anvendelse for Svalbard og Jan Mayen samt Norges økonomiske sone og andre havområder som er underlagt norsk jurisdiksjon.

En utvidelse av virkeområdet for loven kan være aktuelt for å redusere risikoen for sjøulykker, kollisjon med innretninger for petroleumsvirksomhet og forurensningskatastrofer. En utvidelse av lovens virkeområde kan gjøres på et begrenset område, for eksempel ved å etablere seilingsleder eller andre rutetiltak.

Departementet har vurdert om det kan være aktuelt med en formulering som gir adgang til å gi loven anvendelse også utenfor norske jurisdiksjonsområder. I forurensningsloven omfattes til sammenlikning også "forurensning (...) som *truer* med å inntreffe i Norges økonomiske sone dersom forurensningskilden er norsk fartøy eller innretning, eller forøvrig i den utstrekning Kongen bestemmer".

Departementet mener at det bør åpnes for å kunne gi deler av loven anvendelse også for havområder som faller utenfor eller imellom soner hvor Norge har etablert jurisdiksjon. Det understrekes imidlertid at det vil gjelde begrensninger på adgangen til å iverksette tiltak eller foreta reguleringer i slike havområder, og de folkerettslige sidene av en slik utvidelse vil måtte vurderes særskilt ved hver anledning, jf. reservasjon i utk § 1-2.

Av folkeretten følger at lovgivning utenfor territorialgrensen, slik som nye rutesystemer, trafikkseparasjonssystemer mv., alltid må knyttes opp til internasjonale aksepterte standarder eller regler. Dette innebærer at lovregulering i store deler av den økonomiske sonen bare kan gjennomføres når dette enten følger av folkerettslig sedvanerett eller direkte av internasjonale rettskilder på området som Havrettskonvensjonen, MARPOL 73/78, eller av vedtak i den kompetente internasjonale organisasjon, som her vil være IMO.

Det nevnes at norske myndigheter uavhengig av lovens virkeområde vil ha nødvendig hjemmel for å gripe inn ovenfor akutte ulykkestilfeller med forholdsmessige midler, også utenfor den økonomiske sone, når dette er nødvendig for å beskytte kyststaten mot alvorlig forurensning eller liknende.

Havrettskonvensjonen av 1982 anerkjenner en slik rett, jf. artikkel 221 som nedfeller tilsvarende prinsipper som det som følger av inngrepskonvensjonen av 29. november 1969. For øvrig ligger de korresponderende internrettslige hjemlene i miljølovgivningen.

7.2.2.4 Særlig om Svalbard

Kulde, havis, hyppig tåke og fravær av dagslys i lengre perioder gjør navigasjonsforholdene rundt Svalbard særlig krevende. Det er også til dels mangelfull sjøkartlegging og sparsomt med navigasjonshjelpemidler. Samtidig er skipstrafikken i farvannene rundt Svalbard økende. Det foregår trafikk med nesten alle typer fartøyer, særlig i de kystnære farvann. Cruisetrafikken er økende, både den oversjøiske og den såkalte ekspedisjons-/kystturismen. På denne bakgrunn utgjør skipstrafikken en av de største forurensningsfarene i farvannene rundt Svalbard.

På fastlandet har fiskeri- og kystdepartementet, med Kystverket som utøvende organ, det overordnede ansvaret for farvannsregulering samt, fyr og merketjenester. På Svalbard er ansvaret mer fragmentert. Norsk Polarinstitutt har satt opp og vedlikeholder diverse fyr og merker. Kystverket fungerer som rådgiver.

For å få en samordnet plan for arbeidet med bedring av sjøsikkerheten på Svalbard, nedsatte Det interdepartementale polarutvalg i 1999 en arbeidsgruppe som skulle vurdere å samordne ulike tiltak som er foreslått for å bedre sikkerheten i disse farvannene.

Arbeidsgruppens rapport "Sjøsikkerhet i farvannene rundt Svalbard" ble fremlagt våren 1999. I rapporten drøftes en rekke tiltak i forhold til sjøsikkerheten på Svalbard. Arbeidsgruppen mente at det bør vurderes om havne- og farvannsloven helt eller delvis skal gis anvendelse på Svalbard. Arbeidsgruppen mente også at de formelle ansvarsforholdene knyttet til fyr og merker på Svalbard synes delvis uklare.

Også utvalget som fremla forslag til ny svalbardmiljølov foretok en særskilt drøftelse av spørsmål i tilknytning til sjøsikkerhet på Svalbard, jf. NOU 1999:21 "Lov om miljøvern på Svalbard". Utvalget viste til at fare for forurensning ved sjøulykker er en av de største miljøtruslene på Svalbard. Utvalget mente derfor at forebyggende tiltak for å hindre ulykker til sjøs bør prioriteres høyt. For å klargjøre hjemmel til å regulere ferdselen i farvannene og losbruk på Svalbard, anbefalte utvalget at deler av havne- og farvannsloven og visse deler av losloven gjøres gjeldende på Svalbard etter nærmere utredning. Utvalget fant det ikke formålstjenlig å legge frem forslag til regler om sjøsikkerhet i svalbardmiljøloven. Utvalget viste til at organisering og administrasjon av dette felt har lang tradisjon fra fastlandet. Utvalget antok det derfor som mest hensiktsmessig å forvalte sjøfart på Svalbard etter samme system og etter det samme lovverket som på fastlandet.

Polarutvalgets statssekretærmøte nedsatte i 2004 en arbeidsgruppe som hadde som mandat å komme med forslag til sjøsikkerhetstiltak som bør gis prioritet på øygruppen. Arbeidsgruppens rapport ble vedtatt av Polarutvalget med statssekretærer på møte 10. mai 2005. Der ble det anbefalt å gjøre havne- og

farvannslovens bestemmelser om farvannsregulering samt fyr og merker anvendelse på Svalbard, med nødvendige stedlige tilpasninger.

Den beste beskyttelsen mot oljesøl vil i første rekke være å iverksette forebyggende tiltak som reduserer sannsynligheten for at oljesøl inntreffer.

Havne- og farvannsloven regulerer sjøsikkerheten i farvannene utenfor fastlandet. Lovens formål er som nevnt å tilrettelegge for sikker og fremkommelig ferdsel i norske farvann samt en sikker og effektiv havnedrift.

Organisering og administrasjon av sjøsikkerhet har lange tradisjoner på fastlandet. Departementet mener det vil være mest hensiktsmessig å forvalte sjøtrafikken rundt Svalbard etter samme system og etter det samme lovverket. Etter departementets vurdering bør havne – og farvannsloven gjøres gjeldende for Svalbard slik at man får hjemmel til å innføre nærmere bestemte farvannsreguleringer.

Departementet anser videre at det er behov for å klargjøre de formelle ansvarsforholdene knyttet til fyr- og merketjenesten på Svalbard. Ved utvidelse av havne- og farvannsloven til også å omfatte Svalbard finner departementet at de bestemmelsene som gjelder fyr og sjømerker mv. gjøres gjeldende på samme måte som på fastlandet for øvrig.

Dette vil blant annet innebære at Kystdirektoratet skal gi tillatelse til oppsetting av navigasjonsinstallasjoner og at direktoratet får ansvaret for slik infrastruktur og tjenester. Dagens praksis hvor Norsk Polarinstitutt sørger for utsetting og vedlikehold av fyr og sjømerker bør fortsette, men etter avtale med Kystdirektoratet. Departementet forutsetter at gjeldende ordning med direkte bevilgning over Svalbardbudsjettet fortsetter.

Både Svalbardmiljølovutvalget og arbeidsgruppen som fremla ”Sjøsikkerhet i farvannet rundt Svalbard” anså at innføring av losplikt er et viktig tiltak for å styrke sjøsikkerheten på Svalbard. På Svalbard er skipningssesongen kort og antall fartøyer som skal ha navigasjonsveiledning relativt få. Kostnadene med å sertifisere statslosene og å gjennomføre turnusordninger vil bli høye. Departementet jobber imidlertid med en formalisert pliktig kjentmannstjeneste.

7.2.2.5 Om hvilke havner som omfattes

Havnebegrepet er mangeartet, men kjernen i hva som er å anse for en havn er likevel ganske klart. Departementet har funnet grunn til å definere havnebegrepet ut i fra en funksjonell tilnærming, for å avgrense mot bl.a. fritidsbåthavner naturlige havn og enkeltstående fortøyningsinstallasjoner. På denne måten tydeliggjøres at loven retter seg mot havner som er en del av det samlede transportnettverket og har en funksjon i forbindelse med lasting, lossing, betjening av passasjerer eller som fungerer som landings- eller liggeplasser i forbindelse med utøvelse av fiske, samt havner som betjener fartøy i statens eller kommunens tjeneste. Flere steder i loven må havnebegrepet likevel fastlegges individuelt med utgangspunkt i de spesielle hensyn som gjør seg gjeldende i forhold til den enkelte bestemmelse, se for eksempel § 6-1 og merknadene til denne. I forhold til kapittel 7 er det inntatt en egen avgrensning av havn som fokuserer på eierskap og organisering, denne må benyttes for sitt formål i dette kapitlet. Hvis det oppstår tvilsspørsmål, vil imidlertid definisjonen kunne gi veiledning.

Departementet har også definert enkelte andre kjernebegreper i loven knyttet til havn. Dette gjelder havneanlegg, havnevirksomhet og havnedistrikt.

8 Ansvar og myndighet etter loven

8.1 Innledning

Utkastets kap. 2 etablerer et system for fordeling av ansvar og myndighet under loven mellom stat og kommune. Kapittelet inneholder også en regulering av statens adgang til å delegerer myndighet og oppgaver til kommuner, samt en adgang til å overføre myndighet til annen statlig myndighet ved krig, krigsfare eller andre liknende forhold. Endelig inneholder kap. 2 uttrykkelig hjemmel for at Fiskeri- og kystdepartementet kan oppnevne et råd for kystsikkerhet og beredskap.

8.2 Havnedistriktet og andre alternativer

Havnedistriktets hovedfunksjon etter gjeldende rett er å avgrense myndigheten mellom stat og kommune på havne- og farvannssektoren. Reguleringen av havnedistrikt kan ha konsekvenser for en rekke andre spørsmål i havne- og farvannsloven slik som virkeområde, kompetanse, styring, finansiering/avgifter osv. Det er i dag fastsatt 68 havnedistrikter inntatt i Regelsamling for Kystverket (1997). I tillegg er det en rekke vedtak etter tidligere lovgivning, som har en uklar formell status. I sum betyr dette at det er fastsatt godt over 100 havnedistrikter.

8.2.1 Gjeldende rett

Ansvar og myndighet etter gjeldende havne- og farvannslov er delt mellom staten og kommunene. Staten har ansvar for "tilsyn og kontroll med havner og farvann, herunder statens havne-, fyr- og lostjeneste", jf. § 5 først ledd. Videre har staten overoppsyn med fyrlys, sjømerker m.v. samt farledene, jf. § 7 første ledd. Dette innebærer at Fiskeri- og kystdepartementet har et overordnet ansvar for havne- og farvannsforvaltningen og regelverket som sådan. Ansvaret omfatter bl.a. styring og kontroll med Kystverket, som det utøvende organ med utstrakte fullmakter. I en del tilfelle er statens overordnede ansvar kommet til uttrykk i loven, se f.eks. § 6 og § 11 om at visse vedtak fattes av departementet.

Etter gjeldende lov er kommunenes myndighet knyttet til havnedistriktet, jf. § 14. Loven forstås slik at det som et utgangspunkt er en forutsetning for at kommunen kan utøve myndighet etter loven at det er opprettet havnedistrikt. Havnedistriktet angir det geografiske området for hvor kommunen kan utøve myndighet, og avgrenser samtidig myndigheten mellom stat og kommune på havne- og farvannssektoren.

Kommunene kan opprette havnedistrikt, enten for egen kommune, eller sammen med andre kommuner som et interkommunalt samarbeid. Grensene for havnedistriktet i sjøen blir fastsatt av Kystdirektoratet ved forskrift. Kommunestyret fastsetter havnedistriktsgrensene på land, jf § 14 tredje ledd. Kommunenes myndighet etter havne- og farvannsloven gjelder da innenfor dette havnedistriktet jfr. havne- og farvannsloven § 14 første ledd. Hvor det ikke er

opprettet havnedistrikt, har Fiskeri- og kystdepartementet den myndighet som etter loven er tillagt kommunen, jf. § 5 annet ledd. Departementets myndighet er delegert til Kystdirektoratet og Kystverkets distriktskontor.

Kommunens myndighet og ansvar innenfor havnedistriktet er særlig regulert i §§ 16, 18 og 20. Innenfor havnedistriktet har kommunen som et utgangspunkt ansvaret for farledene og nødvendige fyrlys, sjømerker og skilt. Kommunen kan også fastsette forskrifter om orden i og bruk av havnen og om konkurrerende bruk av farvann i havnedistriktet, jf. § 16 siste ledd. Opprettelsen av havnedistrikt er også en forutsetning for å kreve inn havneavgifter.

Det gjelder visse unntak fra utgangspunktet om havnedistriktet som geografisk avgrensning av området for myndighet etter loven, se bl.a. § 16 annet ledd, § 18 og § 20. Selv om det er opprettet havnedistrikt, har staten ansvaret for farleder, fyrlys, sjømerker og skilt i hovedled og viktige biled for allmenn trafikk, jf. forskrift av 24. september 1984 nr. 1678 vedtak II. I praksis er det Kystverket som ivaretar statens ansvar for sikkerhet og fremkommelighet i disse områdene, herunder etablering, drift og vedlikehold av navigasjonsinstallasjoner.

Videre har kommunene forvaltningsoppgaver etter havne- og farvannsloven som ikke kan karakteriseres som myndighetsutøvelse i snever forstand og som derfor må anses å falle utenfor reglene i § 14 om havnedistrikt. For slike forvaltningsoppgaver må løsningen være at kommunen har ansvar innenfor kommunegrensene. Dette gjelder bl.a. kommunens plikt til å føre tilsyn med kaianlegg og havneinnretninger og at ferdselen på sjø og land ikke hindres eller vanskeliggjøres, jf. § 16 annet ledd. Et annet eksempel er kommunens ansvar for planlegging, utbygging og drift av egne kaianlegg og havneinnretninger, jf. § 16 første ledd. Slike oppgaver vil kommunen ha ansvar for uavhengig av om det er opprettet havnedistrikt eller ikke.

Det er opprettet godt over 100 havnedistrikt, mens det i alt er ca. 280 kystkommuner med mulighet for havnedistrikt. Med enkelte unntak er alle havnedistrikt opprettet innenfor grunnlinjen, og utgjør normalt en begrenset del av kommunens samlede sjøarealer. Noen kommuner har hatt interesse av å ha et større havnedistrikt for bl.a. å sikre et større avgiftsgrunnlag. Mange kommuner har imidlertid som følge av manglende behov eller manglende ressurser ikke opprettet havnedistrikt, og unngår dermed også ansvar for navigasjonsveiledning m.v. i kommunens sjøområder. Ansvaret faller da i sin helhet på staten, men kostnadene bæres også da delvis av brukerne ved det statlige kystgebyret.

8.2.2 Alternativer til havnedistriktet

Så lenge havnene skal være et kommunalt ansvar, er det behov for å skille mellom statlig og kommunal myndighetsutøvelse i forhold til havn og farled. Spørsmålet blir da om man bør videreføre det eksisterende skillet knyttet til havnedistrikt som begrep, eller søke å gå opp grensene på nytt.

Det er flere mulige løsninger. For det første kan en ordning med havnedistrikt i sjø og på land videreføres. For det andre kan staten ha ansvaret til kaikant, og kommunen fra kaikant og innover på land. For det tredje kan det i stedet for havnedistrikt i sjø etableres en ordning slik at kommunen som havnemyndighet har ansvar i sjøområder i havnens umiddelbare nærhet (havnebasseng). For det

fjerde kan havnedistriktene erstattes av kommunens totale sjøområder, eller sjøområdene innenfor grunnlinjen.

En ordning der staten har ansvaret til kaikant, og kommunen fra kaikant og innover på land, gir en rettsteknisk enkel 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 historisk sett har hatt et omfattende 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 biled uavhengig av havnedistrikt, kan videreføres.

En ordning hvor 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 moloer. Ordningen legger stort forvaltningsansvar til Kystverket og delegasjon av utvidet farvannsmyndighet blir aktuelt.

Et siste alternativ kan være å la kommunene få ansvaret for forvaltningen av sjøområdet og kystsonen i tråd med kommunegrensene. Dette tilsvarer de alminnelige reglene, som innebærer at kommunen normalt har myndighet innenfor grunnlinjen slik at det blir sammenfall med virkeområdet for kommunens planmyndighet i sjø etter plan- og bygningsloven.

Også med hensyn til 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 og baklandet, 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 ved andre kaianlegg, anlegg og innretninger i kommunen, jf. tilsynsplikten regulert i § 16 annet ledd. Løsningen med hele kommunen er rettsteknisk enkel. Det er for eksempel ikke behov for å måle opp og kunngjøre endringer i havnedistrikt. Løsningen krever imidlertid at de enkelte regler må tolkes særskilt for å fastlegge virkeområde.

8.2.3 Departementets vurdering

Ordningen med havnedistrikt slik det fremstår under gjeldende lov vurderes som utilfredsstillende av flere grunner.

Dagens system innebærer at kommunens myndighet som hovedregel bare kan utøves innenfor havnedistriktet. Av dette følger at dersom kommunen ikke har havnedistrikt, har den som utgangspunktet heller ikke myndighet eller ansvar etter loven. Dette vil da være Statens ansvar. Som det imidlertid fremgår av gjennomgangen av gjeldende rett over, er det varierende hvorvidt opprettelsen av havnedistrikt er nødvendig for kommunens myndighetsansvar på ulike områder som myndighetsutøvelse i snever forstand, forvaltningsansvar og forretningsvirksomhet. At lovens generelle anvendelse på landområder er knyttet til havnedistriktets grense på land jf. §§ 1 og 14, kompliserer bildet og nødvendiggjør en del unntak som for eksempel i § 7 fjerde ledd og § 18 tredje ledd siste punktum.

I tillegg avviker flere av kompetanse- og pliktreglene fra systematikken med et særskilt opprettet havnedistriktet som reguleringsenhet. Dersom kommunen har opprettet havnedistrikt, vil ansvar og myndighet derfor måtte avgjøres ut i fra en fortolkning av de enkelte bestemmelsene. Som eksempel på dette kan nevnes fastsettelse av fartsgrenser og merking av hoved- og biled. Et annet eksempel er at myndighet for oppnevning av havnestyre ikke isolert avgjøres av reguleringen av havnedistrikt. Det kan hevdes at dagens regulering av havnedistrikt ikke trekker opp en klar grense, og at dette svekker grunnlaget for å videreføre reguleringen. Man må uansett forholde seg til de enkelte bestemmelser i loven for å vurdere kommunens myndighet. Dette kan gi opphav til noe rettslig tvil.

Havnedistriktene etter gjeldende lov er også geografisk sett til dels usikre og grensene finnes ofte bare tilgjengelig lokalt. En videreføring av havnedistriktet slik som vi kjenner det i dag forutsetter derfor en full gjennomgang med sikte på å avklare og tilgjengeliggjøre eksisterende grenser. Det vil medføre en retts teknisk forenkling om man erstatter dagens ordning med en generell og entydig grense for fordeling av myndighet og ansvar mellom stat og kommune. Man vil i tillegg kunne oppheve rundt 100 forskrifter.

En løsning der kommunes myndighet og ansvar på dette området som et utgangspunktet knyttes til de alminnelige kommunegrensene er både naturlig og hensiktsmessig hvis man ønsker å sikre kommunen kontroll med at trafikken inn og ut av havnene foregår på en hensiktsmessig og sikker måte, tilpasset det lokale næringsliv og stedlige forhold. Man vil da også plassere ansvaret for forvaltningen i den enhet som er nærmest brukeren.

En generell regulering innebærer videre en forenkling og effektivisering ved at det ikke lenger er nødvendig å oppmåle og fastsette havnedistriktene særskilt, og man får en fast og ensartet grensedragning mellom stat og kommune.

En ny og gjennomgripende grensedragning kan videre høyne presisjonsnivået og bedre regelverkets tilgjengelighet. Ut i fra dette synes en modell hvor kommunen som et utgangspunktet har ansvaret for forvaltningen av sjøområdene og kystsonen innenfor kommunegrensen å være hensiktsmessig. Statens ansvar knyttes til hovedled og biled, som kan defineres nærmere i forskrift. Videre vil Staten ha

ansvaret utenfor den generelle grensen hvor kommunens interesser og mulighet for kontroll er mer begrenset.

Staten er ikke i alminnelighet tiltenkt en overordnet funksjon i forhold til kommunene. Det legges opp til et likestilt ansvar innenfor hvert sitt geografiske område. Annet kan fastsettes særskilt eller følge av den enkelte bestemmelse. Staten vil likevel innta en særstilling da departementet er tillagt en del overordnede funksjoner, for eksempel i egenskap av å være klageinstans for enkeltvedtak truffet av kommunen og ved å fungere som tilsynsmyndighet på utvalgte områder. I tillegg er staten tillagt en del særlige oppgaver slik som trafikkregulering, trafikkovervåking og adgang til å gjøre inngrep overfor havarist.

Dagens system med særskilt opprettede havnedistrikt som en forutsetning for å opprette avgiftsområde er ikke noen nødvendig løsning, og således ikke til hinder for å oppheve havnedistriktet. Kostnadsansvarsprinsippet innebærer at kostnadene skal orientere seg til kostnadsbærere som brukeren benytter.

Departementet finner det på denne bakgrunn hensiktsmessig å innføre et generelt ansvar for havne- og farvannsforvaltningen for kommunene i kystsonen. Havnedistrikt som begrep videreføres, men gis generell virkning for alle kystkommuner. Det vurderes som formålstjenlig som et utgangspunkt å la grensen for det kommunale ansvar gå ved kommunens alminnelige grenser. Kommunegrensene antas normalt å ikke gå lenger ut enn til grunnlinjene. Grensen vil da samsvare med – og som hovedregel ikke strekke seg lenger enn – det sjøområdet hvor kommunen har planmyndighet etter plan- og bygningsloven. Erfaring under gjeldende lov viser at kommunene i liten grad har opprettet havnedistrikt utenfor grunnlinjene under dagens lovgivning.

Det nevnes at begge planlovutvalgets utredninger (NOU 2001:7 og NOU 2003:14) og bygningslovutvalgets utredning (NOU 2005:12 ”Mer effektiv bygningslovgivning”) legger til grunn at plan- og bygningslovens virkeområde i sjø bør utvides til 1 nautisk mil utenfor grunnlinjen for å lette innlemmingen av EUs vannressursdirektiv. Kommunens planmyndighet skal imidlertid fortsatt være begrenset til området innenfor grunnlinjen med mindre det gjøres unntak i særlige tilfeller, jf. NOU 2003:14, merknadene til § 1-3 på side 244 følgende sammenholdt med utkast til § 14-2. I sjøområdene utenfor grunnlinjen anses staten som eier, og enhver regulering må i utgangspunktet skje i regi av staten eller ved medvirkning fra staten. Det vil dermed som et utgangspunkt være samsvar mellom kommunens planmyndighet etter plan- og bygningsloven og ansvars- og myndighetsområdet etter havne- og farvannsloven.

Det statlige forvaltningsansvaret innenfor kommunens ansvars- og myndighetsområde vil kunne knyttes til hovedled og biled i samsvar med dagens regler, og på tilsvarende måte som inndelingen på landsiden i stamveier og øvrige veier. Det forutsettes at hovedled og biled blir fastlagt nærmere ved forskrift, og gitt en entydig geografisk avgrensning.

Selv om en slik inndeling innebærer mer ansvar og en større forvaltningsoppgave i farvannet for kystkommunene, vurderes endringen for disse som relativt ubetydelig med tanke på at staten beholder det tunge finansielle ansvaret for hovedled og biled. Dessuten vil kommunens saksbehandlingsansvar under plan- og

bygningsloven uansett medføre at en rekke tiltak må behandles i de samme områder i forhold til denne loven.

Forholdet mellom stat og kommune utover i sjø vil nå som et utgangspunkt være presist og likt fastsatt i alle kommuner, jf. lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone § 1 tredje ledd, som gir anvisning på entydige grenser for grunnlinjene.

Når det gjelder fysiske tiltak m.v. i og i tilknytning til farvannet, inneholder for øvrig tiltakskomiteet en særlig presisering av ansvarsdelingen mellom stat og kommune, jf. utk 4-1 annet ledd. Det kan også følge visse unntak fra den foreslåtte ansvarsinndelingen, for eksempel ved at departementet er tillatelsesmyndighet i forhold til alle innretninger for navigasjonsveiledning, uavhengig av plassering.

I sum synes det som om man vil kunne oppnå en rettsteknisk forenkling ved de foreslåtte endringene av begrepet havnedistrikt. Etter departementets vurdering vil dette både bidra til en tydeliggjøring av ansvar, og det vil legge til rette for at prioriteringer av tiltak som først og fremst har betydning lokalt vurderes og avgjøres på kommunalt nivå.

Ansvarsdelingen i loven mellom stat og kommune vil etter lovforslag følge av en innledende bestemmelse, jf. utk § 2-1. Grensdragningen i § 2-1 vil ha gjennomgående betydning i loven, slik at der kompetanshejmlene legger oppgaver og myndighet til ”myndigheten etter loven” eventuelt ”myndigheten etter loven (...) innenfor sitt ansvarsområde”, så følger det av systematikken i § 2-1 hvem som har myndighet og ansvar. Noe annet kan følge den enkelte bestemmelse, jf. reservasjonen ”med mindre annet er fastsatt”. Dette vil departementet få frem ved å bruke ”departementet”, ”Kystdirektoratet” eller ”kommunen” der det er meningen at myndigheten skal ligge utelukkende hos en av disse.

På denne måten er ansvar og myndighet i loven på en entydig måte på forhånd definert mellom stat og kommune. Ansvaret for farvannsforvaltningen i kommunens farvann ligger da som et utgangspunkt hos den myndighet som normalt har tilstedeværelse og best lokalkunnskap. Samtidig beholder staten ved Kystverket ansvar og myndighet i hovedled og biled hvor staten eier installasjoner, har ekspertise og hvor nyttetraffikken i all hovedsak er konsentrert. Fra dette system kan det gjøres unntak i begge retninger hvis denne fordelingen er uhensiktsmessig. Statens ansvar kan utvides til å omfatte mer enn hovedled og biled, eller kommunen kan tildeles et større ansvar i hovedled og biled, eller eventuelt utenfor sitt havnedistrikt.

8.3 Råd for kystsikkerhet og beredskap

Det er flere departementer og etater som har ansvar og oppgaver innen det forebyggende sjøsikkerhetsarbeidet. Fiskeri- og kystdepartementet med Kystverket som underliggende etat har ansvar for forebyggende sjøsikkerhet gjennom drift av maritim infrastruktur og tjenester som fyr- og merketjenesten, lostjenesten og maritime trafikksentraler. Infrastrukturen og tjenestene skal gjennom oppmerking av sikre leder og overvåking, kontroll og veiledning til skipstrafikken bidra til en sikker bruk av farvannene slik at uønskede hendelser og ulykker kan unngås. Videre har Fiskeri- og kystdepartementet og Kystverket ansvaret for den statlige

beredskapen mot akutt forurensning. Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for oppmåling av farvannet og utgivelse av sjøkart. Statens kartverk Sjø (Sjøkartverket) har det nasjonale ansvaret for å produsere og utgi autoriserte sjøkart. Sjøkart er avgjørende for sikker navigasjon og bruk av Kystverkets maritime infrastruktur som fyr og merker og elektroniske navigasjonshjelpemidler. Miljøverndepartementets og Statens forurensningstilsyn har også ansvar i forhold til beredskapen mot akutt forurensning gjennom å fastsette krav til private virksomheters og kommunens beredskap, samt føre tilsyn med etterlevelsen av kravene. Videre har Miljøverndepartementet ansvar for regelverk som omhandler forurensende utslipp, dumping og forbrenning fra skip. Sjøfartsdirektoratet utfører direktoratsoppgaver for Miljøverndepartementet innenfor dette området. Nærings- og handelsdepartementet med Sjøfartsdirektoratet som underliggende etat har det overordnede ansvar for å utvikle et regelverk som stiller krav til skip og mannskap, og kontroll med at regelverket overholdes. Myndighetene deltar i regelverksutvikling både nasjonalt og internasjonalt for å oppnå høy sikkerhet for liv, helse, fartøy og miljø. I forhold til oljevernberedskap opptrer Sjøfartsdirektoratet som maritim rådgiver for Kystverket under aksjoner og dekker den skipstekniske kompetansen.

Justisdepartementet har ansvar for overordnet koordinering av redningstjenesten, og ivaretagelse av Norges forpliktelse til å lytte på de internasjonale maritime nødkanalene. Hovedredningssentralene har overordnet operativt ansvar for redningsaksjoner for å berge liv og helse. Alle etater med relevante ressurser plikter å bidra under redningsaksjoner. Forsvarsdepartementet har ingen primærmyndighet innenfor sjøsikkerhet og kystberedskap. Forsvarets primæroppgave er suverenitetshevdelse, myndighetsutøvelse og overvåking i norske interesseområder. Forsvaret er imidlertid en viktig ressurs og bidragsyter i det forebyggende sjøsikkerhetsarbeidet og har gjennom KYBAL (organisasjon for kystberedskap og aksjonsledelse) myndighet til å utøve aksjonsledelse i situasjoner som normalt faller inn under andre etaters primæransvar, inntil primæretaten overtar aksjonen.

Det har vært pekt på at nåværende ansvarsfordeling ikke er hensiktsmessig, at antallet myndigheter er for stort og at samordningen av virksomheten bør bli bedre. Mange statlige aktører samt muligheten for overlapping og uklarheter mht ansvar kan føre til at de samlede ressurser ikke utnyttes godt nok. Det er viktig at myndighetene i en krisesituasjon setter inn effektive tiltak til riktig tid. Ansvaret for statens beredskap mot akutt forurensning og fare for akutt forurensning ble per. 1.1.2003 lagt til Fiskeri- og kystdepartementet.

Departementet anser at god informasjonsutveksling og koordinering mellom ulike aktører er sentralt for en hensiktsmessig og effektiv forvaltning innenfor arbeidet med kystsikkerhet og kystberedskap.

I St.meld. nr. 14 (2004-2005) "På den sikre siden – sjøsikkerhet og oljevernberedskap" fremgår at Fiskeri- og kystdepartementet vil etablere et kontaktforum og kystsikkerhet og beredskap.

Departementet foreslår at det i havne- og farvannsloven gis hjemmel for Kongen til å opprette et eget råd for kystsikkerhet og beredskap, jf. § 2-4. Oppnevningen bør skje etter at forslag er innhentet fra aktuelle departementer. Når det gjelder bruk av betegnelsen "råd", viser departementet til at rådsbegrepet anvendes i en

rekke lover, i motsetning til betegnelsen ”kontaktforum”. I tillegg fremstår råd som en mer formell betegnelse på et organ enn kontaktforum.

Rådet for kystsikkerhet og beredskap skal være et samarbeids- og kontaktorgan for de instanser innen statsforvaltningen som er ansvarlig for de forvaltningsmessige oppgaver knyttet til sikkerhet og beredskap langs kysten. Departementet legger vekt på kontakt, informasjon, samråd og samordning i det løpende arbeidet med kystsikkerhet og kystberedskap. En viktig oppgave for rådet bør være å identifisere effektiviseringspunkter og forbedringspunkter som kan legges til grunn for styrket samarbeid, særlig innefor rutiner og kommunikasjon. Rådet bør i sitt arbeid legge vekt på spørsmål som gjelder ansvarsforhold og samhandling mellom de ulike fagmyndighetene.

Departementet foreslår at forumets status og funksjon fastsettes i loven. Nærmere regler om rådets sammensetning og arbeidsoppgaver vil fastsettes i egen instruks.

9 Bruk av kystfarvannet

9.1 Innledning

Hovedtyngden av befolkningen og en vesentlig del av næringslivet i Norge er lokalisert nær kysten. Sjøtransport, maritime aktiviteter knyttet til fiskeri-, olje- og gassvirksomhet, samt bruk av fritidsbåter har følgelig et betydelig og mangesidig omfang. I tillegg er det slik at globalisering og strukturendringer innen næringslivet påvirker sjøtransportens karakter og omfang.

Siden vedtakelsen av gjeldende havne- og farvannslov har trafikken i norsk farvann økt og utviklingen generelt går i retning av større og hurtigere fartøy, samt et økende innslag av skip med farlig og/eller forurensende last. Samtidig endres fiskeflåten i retning av færre og større fartøy. Økt velferd og mer fritid har i tillegg bidratt til en intensivert bruk av kystfarvannene med fritidsbåter, voksende cruisetrafikk og større fergetrafikk mot utlandet.

Det er derfor behov for at bruken av kystfarvannet underlegges en helhetlig planlegging og samordning av ulike interesser. Kystsoneplanlegging er et viktig redskap for å klargjøre og samordne de ulike bruksinteressene.

Kystsoneforvaltning er mer generelt omtalt nærmere i kapittel 10.

I Fiskeri- og kystdepartementets og Kystverkets arbeid for sikkerhet til sjøs, er bestemmelser om ansvar for og regulering av farvann under gjeldende lov sentrale virkemidler for å sikre kystfarvannet som en trygg ferdselsåre. Samtidig arbeides det for å sikre fremkommeligheten og sikkerheten ved å utvikle et stamnett for sjøtransport og en såkalt ”farledsnormal”. En slik normal vil være et viktig hjelpemiddel i planleggingen av alle aktiviteter og installasjoner i kystsonen. Sammen med de internasjonale reglene til forebygging av sammenstøt på sjøen (sjøveisreglene), som gjelder for alle farvann og de som ferdes der, og los- og trafikk-sentraltjenesten, er havne- og farvannsloven et avgjørende virkemiddel for å fremme en sikker bruk av farvannet.

Fiskeri- og kystdepartementet anser på denne bakgrunn at det er et klart behov for å videreføre flere av gjeldene lovs bestemmelser om sikkerhet og

fremkommelighet i farvannet. I tillegg anses det som hensiktsmessig å innføre en generell aktsomhetsplikt for ferdsel til sjøs, slik at myndighetene lettere kan gripe inn mot uforsvarlig atferd som ikke rammes av annen lovgivning. Departementet mener også det er behov for en klar hjemmel til å gripe inn med nødvendige tiltak overfor havarister.

Som en oppfølging av St.meld. nr. 14 (2004-2005) På den sikre siden – sjøsikkerhet og oljevernberedskap, foreslås det også å opprette et råd for kystsikkerhet og beredskap. Rådet skal være et samarbeids- og kontaktorgan for ulike instanser innen statsforvaltningen med ansvar for sikkerhet og beredskap langs kysten.

Farvannene rundt Svalbard er krevende. Samtidig er sjøkartleggingen mangelfull og navigasjonshjelpemidler lite utbredt. Skipstrafikken utgjør en av de største forurensningsfarene i farvannene rundt Svalbard, og departementet foreslår derfor å gi havne- og farvannsloven anvendelse for øygruppen.

9.2 Gjeldende rett

9.2.1 Farvannsreguleringer

Retten til fri ferdsel er utgangspunkt for reglene i havne- og farvannsloven om bruk av farvann. Dette utgangspunktet modifiseres ved de plikter som påhviler den som ferdes med fartøy på grunnlag av den alminnelige aktsomhetsnormen, sjøveisreglene og innskrenkninger i seilingsfriheten fastsatt av Fiskeri- og kystdepartementet eller Kystverket.

Departementets fullmakter til reguleringen av ferdselen til sjøs følger i hovedsak av gjeldende lov § 6 første og annet ledd. Bestemmelsene hjemler et bredt spekter av reguleringer slik som maksimal fart, maksimal tillatt fartøystørrelse, krav om forhåndstillatelse, krav om ankomst- og avgangsmelding, krav om at seilas bare kan foregå i dagslys i visse farvann og forbud mot seilas under bestemte forhold etc. Det overordnede hensyn ved regulering av trafikken er å ”trygge ferdselen”, jf. formålsbestemmelsen i § 1.

Også kommunen har og kan gis myndighet til å regulere ferdselen innenfor sitt havnedistrikt, jf. § 6 annet ledd. Kommunen er i tillegg gitt myndighet til å fastsette ordensregler når det er opprettet havnedistrikt, jf. § 16 fjerde ledd.

Etter havne- og farvannsloven § 6 første ledd kan det ut fra hensynet til ”rikets sikkerhet, trafikkavviklingen og allmenne miljøhensyn” fastsettes forskrift eller treffes enkeltvedtak om ”bruk eller forbud mot bruk av avgrensede farvann” eller ”tillatelse til bruk på nærmere vilkår”. Det er fastsatt forskrifter om bruk av farvann for innseilingen til havner hvor det er etablert trafikkentral og andre områder med særlig behov for regulering av trafikken. Forskriftene gir regler om meldeplikt, lytteplikt, posisjonsrapportering, trafikkseparering m.v. Det kan også fastsettes trafikkfelt som fartøyer skal benytte. Se som eksempel forskrift 11. desember 1998 nr. 1273 om sjøtrafikk i bestemte farvann (sjøtrafikkforskriften). Enkeltvedtak etter § 6 første ledd vil kunne være aktuelt overfor bruker som kan skape vesentlige hindringer eller ulempe for den alminnelige ferdsel, eller i urimelig grad vanskeliggjør annen bruk.

§ 6 annet ledd gir departementet hjemmel til å fastsette forskrifter eller treffe enkeltvedtak om ”trafikkregulering, herunder trafikkseparering og fartøyers største tillatte fart”. Forskrifter etter § 6 annet ledd kan gjelde generelt, dvs. ikke bare for avgrensede farvann. Med hjemmel i denne bestemmelsen er det bl.a. fastsatt forskrift av 19. juni 2003 nr. 748 om fartsbegrensninger i sjø, elv og innsjø. I tillegg til den generelle fartsforskriften er det fastsatt en rekke lokale bestemmelser etter mønster av den generelle forskriften, jf. fartsforskriften § 3.

Kunnskap om fartøyers bevegelser og last har stor betydning for planlegging av, reguleringen av og kontrollen med sjøtrafikken. Etter § 11 nr. 1 og nr. 9 kan det fastsettes forskrifter eller treffes enkeltvedtak om meldeplikt for fartøy og om opplysninger som skal gis til statlige eller kommunale myndigheter av hensyn til avvikling av trafikken, sikkerhet, miljø og bruksforhold for øvrig i farvannet.

Med hjemmel i § 11 nr. 9 er det gitt forskrift av 16. juni 1999 nr. 727 om krav til melding og utfylling av kontrolliste ved fartøyers transport av farlig eller forurensende last. Forskriften pålegger blant annet operatøren eller fører av et skip på 300 bruttotonn eller mer, og som transporterer farlig eller forurensende last på vei til en havn i Norge, å sende opplysninger om ankomst og diverse kontrollister til Kystverket. Disse meldingene er forutsatt å skulle videreformidles til havnemyndighetene i hvor skipet er på vei.

Med hjemmel i § 11 nr. 1 og nr. 6 er det fastsatt forskrift 13. desember 1988 nr. 1011. om ankomst- og avgangsmelding og om adgang til fartøy, anlegg og innretninger. Forskriften pålegger fører av fartøy som skal anløpe et havnedistrikt å rapportere til havneadministrasjonen, om mulig minst 24 timer før ankomst. Fartøy som er pliktige å rapportere skal også melde sin avgang. All rapportering skal foregå på vedlagte formularer utarbeidet av IMO. Formålet med forskriften er å lette og forenkle prosedyrer for skip i havnen for å sikre en rask og effektiv håndtering fra havnens side.

Kommunen kan innenfor sitt havnedistrikt fastsette regler om ”orden i og bruk av havnen og om konkurrerende bruk av farvann”, jf. § 16 fjerde ledd. I slike ordensforskrifter reguleres havnestyrets adgang til å forby eller innskrenke fri ferdsel, for eksempel ved regler om forhaling, taubåtsassistanse, bruk av sidepropell og om hvor fartøy kan fortøye.

Andre lovverk kan ha spesielle regler om ferdselen som etter omstendighetene kan utfylle eller fravike havne- og farvannslovens regler. Se som eksempel saltvannsfiskeloven §§ 14 og 27.

9.2.2 Navigasjonsveiledning m.v.

Havne- og farvannsloven legger hovedansvaret og retten til å gi navigasjonsveiledning til staten. Kommunen er gitt ansvar for og myndighet til å gi navigasjonsveiledning innenfor sitt havnedistrikt, jf. havne- og farvannsloven § 7 første ledd og § 16 annet ledd, men unntas sitt ansvar i hovedled og viktig biled, jf. beskrivelsen foran under kap. 8. Staten ved Kystverket har imidlertid i tillegg opprettholdt ansvaret for de rundt 20 000 statlige navigasjonsinstallasjonene som gjennom tiden er etablert i kystsonen, uavhengig av plassering.

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 ikke bare etablering, men også fjerning, flytting, endring, skjerming og andre tiltak som kan påvirke navigasjonsveiledningen, jf. tredje ledd. Kystdirektoratet er tillatelsesmyndighet for fyr, merker og skilt samt anlegg for trafikkovervåking, mens departementet gir tillatelse til andre anlegg og innretninger for navigasjonsveiledning.

Nærmere regler om navigasjonsmidler er fastsatt i forskrift 15. januar 1993 nr. 82 om lokalisering, utforming og tekniske krav til fyrlys, sjømerker og farvannsskilt som skal regulere ferdsele, se særlig kap. II.

I forbindelse med etablering av tiltak i farvannet, for eksempel en privat havn, kan det således gis pålegg til den ansvarlige om oppsetting av navigasjonsinnretninger, jf. også havne- og farvannsloven § 9 om vilkår.

Etablering av anlegg for trafikkovervåking (trafikksentraler) krever som nevnt tillatelse fra Kystdirektoratet. Slike trafikksentraler er etablert og drives av Kystverket med unntak for trafikksentralen i Oslo som drives i samarbeid med Oslo havn. Trafikksentralene skal ikke primært yte navigasjonsveiledning, men har som hovedoppgave å drive aktiv overvåking og håndheving av seilingsregler, gi navigasjonsassistanse og annen nautisk informasjon. Dette kan eksempelvis være informasjon om skipstrafikken innenfor et område, tilvising av farled, meteorologisk informasjon som kan ha betydning for fartøyer i farvannet, navigasjonsvarsler osv. I tillegg skal trafikksentralen treffe vedtak i medhold av stående fullmakter der det er nødvendig for å avverge faresituasjoner, se sjøtrafikkforskriften § 1-10.

9.2.3 Finansiering av farvannsforvaltningen

Gjeldende havne- og farvannslov § 26 gir hjemmel for innkreving av avgift til dekning av statens utgifter til farledstiltak, drift og vedlikehold av fyr, merker og andre navigasjonshjelpemidler, og til istjeneste. Det såkalte kystgebyret dekker i dag 36 prosent av kostnadene til drift og vedlikehold av statens navigasjonsinstallasjoner. Til drift av trafikksentralene innkreves det et eget gebyr med hjemmel i § 24 nr. 5. Gebyret omtales som sikkerhetsgebyr.

Kommunene som har opprettet havnedistrikt kan fastsette avgiftsområde, jf. § 15. Innenfor avgiftsområdet kan kommunen dekke inn sine utgifter knyttet til bl.a. fartøyers bruk av sjøarealet og innretninger og tiltak som kan lette fartøyets ferdsel (anløpsavgift), jf. § 23 bokstav a). Denne hjemmelen anses vid nok til å dekke aktuelle kostnader som kan oppstå i forbindelse med tilretteleggelse for sikker sjøverts ferdsel innenfor havnedistriktet, enten det knytter seg til tiltak i farleder eller navigasjonsveiledning. Avgiftene skal være kostnadsorienterte, og skal i prinsippet ikke overstige de konkrete utgiftene kommunen har.

9.3 Departementets vurderinger

9.3.1 Generelle aktsomhetsnormer for de sjøfarende

Gjeldende lov inneholder ikke noen alminnelig aktsomhetsnorm som gjelder for de sjøfarende og deres bruk av farvannet. Departementet foreslår lovfesting av to viktige aktsomhetsnormer for de som ferdes på sjøen. En generell aktsomhetsnorm som knytter seg til hvordan fartøy selv skal navigere i farvannet og en bestemmelse om plikt til å melde fra om farer av betydning for sikker navigering og ferdsel til fartøy i nærheten og relevant myndighet.

9.3.1.1 En generell aktsomhetsnorm

En generell aktsomhetsnorm foreslås fastlagt som en grunnleggende og innledende bestemmelse i kapitlet om bruk av farvannet. Liknende bestemmelser som første og annet ledd i departementets forslag gjelder på veg, jf. vegtrafikkloven § 3 første ledd og § 6 første ledd.

Gjeldende lov inneholder ikke noen alminnelig aktsomhetsnorm som gjelder for de sjøfarende og deres bruk av farvannet. På bakgrunn av at stadig flere og ulike brukere skal dele kystsonens ressurser og en tiltagende konkurranse blant brukerinteressene, er det et økende behov for å fastlegge en prinsipiell aktsomhetsplikt overfor andre. En liknende bestemmelse finnes i den finske sjøtrafikklov av 20. juni 1996 nr. 463 § 5.

Ved å oppstille en generell aktsomhetsnorm for de sjøfarende, vil en også på en tydeligere måte få frem de momentene som må tillegges vekt ved en vurdering av hvorvidt det er opptrådt aktsomt.

En side av aktsomhetsplikten søkes synliggjort særskilt, ved videreføringen av en spesifikk bestemmelse om fartsbegrensning. Under gjeldende lov er det inntatt generelle regler om fartsbegrensninger i sjø i forskrift av 19. juni 2003 nr. 748 § 2. En lovfesting av fartsbestemmelsen innebærer derfor kun en endret rettskildemessig forankring. Fartsbestemmelsen gjøres samtidig mer generell enn under gjeldende forskrift.

Departementets forslag om lovfesting av en aktsomhetsnorm må for øvrig ses i sammenheng med forskrift av 1. desember 1975 nr. 5 om forebygging av sammenstøt på sjøen (sjøveisreglene). Forskriften oppstiller en rekke spesifikke plikter for sjøfarendes opptreden, slik som plikt til å holde utkikk, å holde sikker fart og å unngå sammenstøt. Men det er ikke fastsatt noen alminnelig aktsomhetsnorm. Sjøveisreglene er for øvrig ikke til hinder for fastsettelse av særlige regler på andre områder, jf. del A, regel 1 bokstav b).

9.3.1.2 Plikt til å melde om farer

Departementet foreslår å lovfeste en plikt for fartøy til straks å melde fra om observerte farer av betydning for navigering eller sikker ferdsel i farvannet til andre fartøy i nærheten og til første relevante myndighet med anmodning om viderebefordring til nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler.

Betydningen av meldeplikten til relevant myndighet, er bl.a. at når nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler mottar faremelding, skal denne straks sende ut

navigasjonsvarsel til alle berørte fartøy i området på egnet måte. Det er etablert vaktordning slik at navigasjonsvarsler kan meldes på telefon døgnet rundt til nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler.

Bestemmelsen lovfester hovedinnholdet i SOLAS kap. V regel 2 bokstav a. Ved å synliggjøre plikten til å melde om navigasjonsfarer samt det offentliges ansvar til videreformidling, får man en mer samlet og helhetlig regulering av navigasjonshjelpemidler og navigasjonsveiledning under havne- og farvannsloven. De sjøfarendes trygghet avhenger ikke bare av tilgjengelig infrastruktur i form av opparbeidede farleder, fyr, merker, farvannsskilt, kart og andre nautiske publikasjoner, men også av den informasjon som tilflyter dem fra andre fartøy og myndighetene om farer som truer sikker navigering og ferdsel. Navigasjonsvarsler opplyser om forhold som er av betydning for sjøsikkerheten og utfyller dermed det totale navigasjonsbildet.

9.3.2 Regulering av og ansvar for farledene

9.3.2.1 Farleder m.v.

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.

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. Men også menneskeskapte forhold som broer, luftspenn og aktivitet i farvannet kan virke begrensende for den type trafikk som kan seile i ledene.

Det er på denne bakgrunn viktig at det på alle plannivåer er en bevisst holdning til de rammebetingelser som må være til stede for en effektiv og trygg sjøverts ferdsel, og at det skjer en god koordinering mellom kommunale og statlige myndigheter langs tydelige ansvarslinjer. Betraktningene tilsier også at det er viktig å sikre at visse nasjonale behov og prioriteringer blir ivaretatt i de farledene som utpeker seg som særlig viktige i det nasjonale transportnettverket.

Det foreslås på denne bakgrunn at departementet ved forskrift kan utpeke farleder, herunder hoved- og bileder. Det foreslås videre at det kan fastsettes standard for farleder (farledsnormal). Farledsnormalen kan bl.a. inneholde krav til farledene om bredde, høyde og dybde, navigasjonsveiledning, ankringsplasser, nødhavner etc. På denne måten får man et styrings- og prioriteringsverktøy for ivaretagelse av ferdselshensyn i farledene, og hjemmel for å stille nærmere bestemte krav til ferdselsårene. I tillegg foreslås at det skal kunne fastsettes forskrift om minste tillatte avstand i høyde, bredde eller dybde for tiltak som kan innskrenke

farledene. Det foreslås dessuten at begrepene hovedled og biled defineres innledningsvis i loven.

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. Dette gir et lite oversiktlig bilde, og ulikt ansvar mellom kommunene, avhengig av om de har opprettet havnedistrikt eller ikke.

Staten har som et ledd i det samlede arbeidet med å legge forholdene til rette for trygg ferdsel, 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.

I tråd med departementets forslag om endring av havnedistriktets geografiske avgrensning for kommunens ansvar etter loven, må det foretas en justering av bestemmelsene om ansvar for forvaltning av og sikkerheten i farledene.

Departementet foreslår i lovutkastet at ansvaret for hovedled og biled tillegges staten. Ansvaret for andre leder enn hovedled og biled innenfor havnedistriktet, foreslås tillagt kommunene. Denne inndelingen vil gi en tydelig ansvarsdeling som kan tillegges gjennomgående betydning i regelverket. Staten har likevel et særlig ansvar for enkelte regler som bl.a. trafikkregulering, trafikkovervåking og tiltak overfor havarist. Også dette ansvaret kan imidlertid delegeres, også til kommuner.

Det legges opp til at Kystverkets farledssystem skal danne grunnlaget for en forskrift som entydig fastlegger hovedled og biled ved hjelp av koordinater m.m. Det blir dermed enkelt å definere statens ansvar og målrette investeringer. Samtidig vil hovedansvaret for farvannsforvaltningen plasseres i den enhet som er nærmest brukeren, nemlig kystkommunen, herunder bl.a. behandling av tiltak som er søknadspliktige etter loven, ansvar for nødvendige regler om orden i og bruk av farvannet og plikt til å sørge for uhindret ferdsel på sjøen.

Ansvarsdelingen mellom stat og kommune forventes ikke å medføre store endringer, da staten beholder det tunge finansielle ansvaret for de viktige hoved- og biledene.

For kystkommuner som ikke tidligere hadde opprettet noe havnedistrikt, innebærer endringen et nytt ansvarsområde. Uheldige utslag som følge av den nye inndelingen kan avhjelpes ved at statens ansvarsområde i forskrift kan utvides eller innskrenkes.

Som et utgangspunkt må kommunene overta ansvaret for installasjoner innenfor havnedistriktet ved lovens ikrafttredelse. En løsning kan være at staten inngår avtale med kommunene om eiendomsoverdragelse, eventuelt at Kystverket opprettholder driften etter avtale med vedkommende kommune.

Det foreslås videre at kommunen gis hjemmel til å dekke inn sine kostnader ved etablering, drift og forvaltning av farleder, herunder nødvendig oppmerking, gjennom gebyr fra fartøy som bruker farvannet i kommunen (farledsgebyr). I dag har kommunene mulighet til å kreve avgift fra fartøy som bruker farvannet

innenfor et definert avgiftsområde når det er opprettet havnedistrikt, jfr. § 23 første ledd a sammenholdt med §§ 14, 15 og 21. Denne adgangen antas å dekke det behov som eksisterer eller vil oppstå knyttet til kommunes kostnader ved ansvar for farledene, og hjemmelen søkes videreført i tilnærmet samme skikkelse. Departementet antar at de kommuner som i dag ikke har opprettet havnedistrikt og avgiftsområde for innkreving av anløpsavgift ikke har hatt utgifter til farleder og oppmerkning av betydning. Lovforslagets mulighet til gebyrinnkreving vil imidlertid gjelde for alle kommuner som identifiserer et lokalt behov for utbedring eller oppgradering av farleder, ikke bare for de kommuner som i dag har opprettet havnedistrikt.

9.3.2.2 Regulering av sikkerhet og fremkommelighet i farvannet

Utgangspunktet for sjøverts ferdsel er frihet for den enkelte til å bruke sjøen. På sjøen er den rettslige ordning en annen enn på land. Her er det ikke noe system med enkeltpersoners eiendomsrett til sitt særskilte stykke. Den som ønsker å bruke 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 allemannsretten, så langt den ikke er begrenset av staten ved lovgivning.

Kyststaten har, med unntak for retten til uskyldig gjennomfart i territorialfarvannet, full jurisdiksjonskompetanse innenfor sitt territorium, mens kyststatens myndighet er begrenset utenfor territorialgrensen. Se nærmere om dette i punkt 7.2.

Både allemannsretten og folkerettens regel om havets frihet må tåle innskrenkninger ut fra hensynet til framkommelighet og hensynet til sikker sjøverts ferdsel. I tillegg vil det kunne fastsettes innskrenkninger ut fra miljøhensyn og hensynet til rikets sikkerhet. Ofte vil reguleringer tjene flere formål.

Departementet foreslår at havne- og farvannslovens reguleringshjemler videreføres, likevel slik at de gjøres mer generelle og får en tydeligere lovmessig forankring. Det vises til utk § 3-2 hvor de ulike reguleringsfullmaktene søkes videreført under samlebegrepet ”trafikkregulering”.

Behovet for trafikkreguleringer viser seg særlig i tilknytning til innseilingen til større havner, for fartøy med farlig eller forurensende last, i trange farvann, i farvann med stor trafikk og når risikoen for skade eller ulempe for allmenne eller private interesser for øvrig må anses for uholdbar. Departementet mener at det må sikres nødvendig hjemmel til å fastsette trafikkreguleringer tilpasset internasjonale anbefalinger og særnorske forhold.

Trafikkreguleringer fra Kystverket vil kunne utfylle, presisere eller fravike de alminnelige seilingsreglene som de sjøfarende må forholde seg til i et farvannet, jf. bl.a. forskrift av 12. januar 1975 nr. 1 om forebygging av sammenstøt på sjøen (sjøveisreglene), som gir de mest generelle ferdselsreglene.

Konkrete eksempler på reguleringer i medhold av den foreslåtte bestemmelsen er:

- seilingsleder og trafikkseparering
- regler om fartøyers største tillatte fart i visse farvann

- krav om at seilas bare kan foregå i dagslys i visse farvann,
- krav om at visse farvann ikke kan nyttes når sikten er dårlig,
- krav om at visse farvann ikke kan nyttes når issituasjonen er farlig,
- møteforbud i visse farvann
- krav om at territorialgrensen krysses på et bestemt sted
- maksimal tillatt fartøystørrelse i visse farvann (BT, lengde, bredde, høyde)
- krav om forhåndstillatelse før fartøy, eller visse fartøy, seiler inn i et farvann,
- krav om ankomst- og avgangsmelding, samt at fartøyet sender posisjonsrapport mm. underveis
- forbud mot at visse fartøyer nytter bestemte farvann, f.eks. at fartøyer med farlig og/eller forurensende last ikke får nytte farvann som er spesielt farlige eller miljøfølsomme
- krav om at taubåt skal nyttes i visse farvann
- krav om at en bestemt havn benyttes

Også kommunen kan etter lovforslaget delegeres myndighet til å fastsette reguleringer som her nevnt. I tillegg er kommunen gitt myndighet til å fastsette forskrifter om orden i og bruk av havner og farvann (ordensforskrifter). Det er meningen at denne hjemmelen skal videreføre kommunens adgang til mer detaljerte reguleringer innenfor grunnlinjen knyttet til orden, sikkerhet og disponering av sjøarealer. Eksempler kan være regler om plassering av bøyer og andre fortøyningsinnretninger, om dumpeplasser, om isbryting og tiltak for å hindre at isen legger seg, om faste innretninger i sjøen. Ordensforskriftene som i dag gjelder i en rekke havnedistrikt kan dermed videreføres, men bør etter en overgangsperiode revideres i samsvar med de nye ansvarsområdene. Kystverket vil etter forslaget ha en parallell myndighet til å gi ordensforskrifter i sine ansvarsområder i hovedled og biled samt utenfor grunnlinjen. Det er for øvrig etter departementets vurdering mest ryddig at hjemmelen for ordensforskriftene opprettholdes særskilt og atskilt fra de generelle trafikkreguleringene, også fordi hensynene bak hjemlene til dels er ulike.

Departementet søker også videreført eksisterende hjemler for å pålegge meldeplikt til myndighetene i gjeldende lov § 11 nr. 1 og nr. 9. Disse hjemlene foreslås slått sammen og inntatt i utk kap. 3 om bruk av farvann. Med hjemmel i utk § 3-11 kan det fastsettes plikt for blant annet eier eller bruker av fartøy eller eier, avsender eller mottager av last til å melde fartøy, kjøretøy last eller andre forhold til relevant myndighet. Det kan også avkreves diverse opplysninger fra eier eller bruker av fartøy; eier, sender eller mottaker av last, samt eier eller operatør av kaianlegg. På den måten oppnår man en lovteknisk forenkling og en riktig plassering av bestemmelsen. Krav om at fartøy bl.a. skal melde sin ankomst, avgang eller spesielle opplysninger til statlig eller kommunal myndighet er en viktig side ved myndighetenes planlegging av en trygg trafikkavvikling, samtidig som det kan være nødvendig for å kunne motta og betjene fartøy på en effektiv og hensiktsmessig måte i havnene.

Utk § 3-11, slik den nå fremstår, legger til rette for at det senere kan innføres et samordnet meldings- og informasjonssystem (M&I) som kan erstatte dagens mange regelverk som håndheves av ulike myndigheter.

I tillegg til på forhånd gitte reguleringer av selve ferdselen i og bruk av kystsonen, kreves det tillatelse ved utbygging og en rekke andre tiltak som etableres i eller ved farvann, når dette kan ha betydning for sikkerheten og fremkommelighet for fartøyer. Om slike tillatelser vises det til kap. 11 og lovutkastets kap. 4.

Når det gjelder konkrete tiltak som kan iverksettes ved fare eller skade for ferdselen, slik som for eksempel vrakfjerning, vises det til kap. 12 og lovutkastets kap. 5.

9.3.2.3 Trafikkovervåking og kontroll

Det sentrale verktøyet for koordinering av trafikkovervåking og trafikk kontroll er trafikksentralene. Kystverkets trafikksentraltjenester (Vessel Traffic Services - VTS) er etablert i henhold til internasjonale retningslinjer og standarder i områder hvor trafikken representerer en særlig risiko for sjøsikkerhet og miljø.

Trafikksentralene skal bedre sikkerheten ved å organisere skipstrafikken slik at farlige situasjoner ikke oppstår, kontrollere at reglene for bruk av farledene (seilingsreglene) følges og at de nasjonale og internasjonale sjøveisreglene blir fulgt, samt gi skipstrafikken opplysninger av betydning for sikker seilas. For å sikre klare ansvarsforhold kan ikke trafikksentralen gripe inn i et fartøys navigasjon. Dette er kapteinens ansvarsområde. Trafikkledernes viktigste myndighetsutøvelse er derimot å gi tillatelse til bruk av farvannet, og eventuelt stille vilkår for slik tillatelse, f.eks. krav om bruk av taubåt. Tjenesten bygger på informasjon om trafikksituasjonen og forholdene i farvannet fra bl.a. radarovervåking av farvannet, AIS-kjeden, meldinger fra skip (ShipRep), losene, kameraer, meteorologiske stasjoner og andre datakilder. Kystverkets trafikksentraler er lokalisert i Horten, Brevik, Kvitsøy og Fedje. Det er planlagt driftsstart av en ny trafikksentral i Vardø i 2007. I tillegg driver Oslo havn trafikksentral for indre Oslofjord og Oslo havn. Trafikksentralenes virksomhet skjer med hjemmel i forskrifter i henhold til havne- og farvannsloven.

I sjøområdene som dekkes av trafikksentraler gjelder særskilte regler for bruk av farvannene (seilingsregler) som skal trygge seilassen i vedkommende farvann. Eksempler på slike regler er minimumskrav til sikt for å bruke en led, forbud mot å møte andre fartøyer på visse strekninger eller forbud mot bruk av visse farleder for visse typer fartøyer. Det er en del av trafikksentralenes oppgaver å kontrollere at disse reglene blir fulgt.

Trafikksentralene kan i dag bare gi anbefalinger til fartøy om navigeringen og har kun hjemmel til å gripe inn mot skipsfarten ut fra nødrettsbetraktninger og regler om uanmodet forretningsførsel. Departementet mener at trafikksentralene bør ha en klarere hjemmel til å gripe inn overfor fartøyer i nødssituasjoner eller når det er nødvendig av hensyn til sikker ferdsel. Departementet foreslår derfor en hjemmel for trafikksentralen til å gripe inn med direkte og konkrete pålegg til fartøy i en nødssituasjon, se utk § 3-6 tredje ledd. Departementet understreker at trafikksentralenes kompetanse til å gi pålegg for øvrig ikke medfører endringer i de regler som gjelder ansvaret til skipsføreren eller den som fører kommandoen i hans sted.

Pålegg som rettes mot fartøy bør så langt som mulig være resultatorienterte i stedet for detaljstyring. Dette anses hensiktsmessig både for å respektere skipsførerens styringsrett, jf. sjølovens § 132 første ledd, og for å bevare klare ansvarsforhold. Departementet forutsetter videre at trafikksentralene så langt som mulig handler i samråd med fartøy og eventuelt rederi.

Det er lagt opp til at trafikksentralene skal kunne søke politiets eller Kystvaktens assistanse til å gjennomføre pålegg. Det vises til utk § 3-6 fjerde ledd. Departementet påpeker at eventuelle inngrep overfor fartøyer etter utk § 3-6 tredje ledd (pålegg) og fjerde ledd (gjennomføring ved tvang) bare kan skje så langt det er forenlig med folkeretten, jf. også utk § 1-2.

Bestemmelsene i forvaltningsloven gjelder for vedtak fattet i medhold utk § 3-6. Forvaltningslovens § 24 om begrunnelse og § 28 om klage gjelder imidlertid ikke.

9.3.2.4 Lovregulering av navigasjonsområdet

Gjeldende havne- og farvannslov har bestemmelser om navigasjonshjelpemidler i §§ 7 og 16. Bestemmelsene fordeler ansvaret mellom stat og kommune for etablering og drift av navigasjonsinstallasjoner. Myndigheten til å gi tillatelse til oppsetting m.v. er delt mellom departementet og Kystdirektoratet.

Departementet foreslår i stor utstrekning videreført gjeldende regler om innretninger og anlegg for navigasjonsveiledning. Nytt er likevel en adgang til å rette pålegg mot enhver innretning som kan virke villedende eller påvirke sikker navigasjon eller sikker manøvrering i farvannet.

Departementet foreslår dessuten en endret ansvarsdeling når det gjelder farledene med tilhørende oppmerking, slik at kommunen nå får ansvaret innenfor sitt havnedistrikt, med unntak for hovedleder og bileder. I disse ledene, som anses å være av nasjonal betydning, vil staten være ansvarlig for etablering og drift av fyrlys og merker mv.

Oppmerkingen i norske farvann må av sikkerhetsmessige grunner følge en enhetlig standard. I dag gjøres oppmerkingen av farvannet i henhold til anbefalinger fastsatt av International Association of Lighthouse Authorities (IALA). Departementet anser det derfor nødvendig å opprettholde Kystdirektoratets myndighet til å gi tillatelse til oppsetting av fyrlys, sjømerker og farvannsskilt som skal gi navigasjonsveiledning eller regulere ferdselen, samt til å fastsette nærmere bestemmelser om den konkrete utforming og tekniske krav til slike. Dette medfører at også kommunen som ansvarlig for tilveiebringelse av forsvarlig navigasjonsveiledning innenfor grunnlinjene må søke Kystdirektoratet om tillatelse ved etablering.

Plikten til å søke om tillatelse gjelder ikke bare for etablering og drift, men enhver flytting, endring m.v. som kan påvirke installasjonens eller innretningens egenskaper som navigasjonsinnretning. Videre søkes videreført et forbud mot, uten tillatelse, å bruke innretning eller anlegg som skal gi navigasjonsveiledning eller regulere ferdselen til noe annet enn forutsatt eller gjøre noe som kan hindre eller vanskeliggjøre at slike innretninger eller anlegg virker etter sin hensikt. Forbudet rammer for eksempel det å bruke skilt eller sjømerker som fortøyningsinnretning.

Lovutkastet nevner uttrykkelig at søknadsplikten gjelder fyrlys, sjømerker og farvannsskilt. Med ”andre anlegg og innretninger som skal gi navigasjonsveiledning” siktes det typisk til elektroniske navigasjonshjelpemidler. Det mest brukte elektroniske navigasjonshjelpemiddelet i norsk farvann i dag er det globale satellittnavigasjonssystemet GPS, som er eid og operert av USA. Dette systemet faller ikke inn under loven, men anlegg på norsk territorium for utsendelse av signaler som forbedrer GPS´ nøyaktighet for sjøfarende i norsk farvann, såkalt differensiel GPS eller DGPS, omfattes av søknadsplikten.

Denne type anlegg og innretninger kringkaster navigasjonssignaler som kan brukes av alle sjøfarende innenfor dekningsområdet, både i hovedled og andre leder og farvann. Elektroniske navigasjonshjelpemidler har stor betydning for sikkerheten til sjøs, og integrert bruk med elektroniske sjøkart blir stadig mer vanlig. Departementet anser det derfor som nødvendig å opprettholde krav om tillatelse fra staten til etablering av slike systemer.

Søknadsplikten vil altså omfatte de samme anlegg og innretninger som under gjeldende lov. Det avgjørende er om det dreier seg om ”innretning eller anlegg som skal gi navigasjonsveiledning eller regulere ferdselen”. Departementet foreslår en lovteknisk forenkling ved at primærmyndigheten til å gi tillatelse legges til departementet for alle innretninger og anlegg. I praksis vil det imidlertid, slik som i dag, være Kystdirektoratet som gir de fleste tillatelser, og lovutkastet må følges opp med et delegasjonsvedtak på de områder hvor dette er hensiktsmessig.

Når det gjelder anlegg for trafikkovervåking, er det også Kystdirektoratet som etter gjeldende lov gir tillatelse til oppsetting, jf. § 7 tredje ledd. Søknadsplikten må avgrenses i forhold til anlegg for trafikkovervåking som etableres av militære hensyn jf. for eksempel Forsvarets radarkjede. Departementet foreslår at primærmyndigheten til å gi tillatelse legges opp et nivå også for slike anlegg.

Departementet foreslår at man i loven inntar en bestemmelse om adgang til å rette pålegg om oppsetting, etablering og drift av innretninger og anlegg for navigasjonsveiledning. Pålegg om oppsetting m.v. kan rettes mot den som eier eller er ansvarlig for innretning, anlegg eller virksomhet som nødvendigvis gjør varsling overfor fartøy. Slike pålegg kan gis i sammenheng med tillatelse etter loven i form av vilkår, men hjemmelen er ikke begrenset til disse situasjonene. At man pålegger opprettelse og drift av innretninger eller anlegg som i utgangspunktet er et offentlig ansvar, kan også tilsi at dette hjemles særskilt.

Videre inntas en hjemmel for å gi pålegg om fjerning, flytting eller endring av innretninger og anlegg som nevnt. Dette kan særlig være aktuelt der det er fastsatt nye anbefalinger fra IALA eller for eksempel som ledd i en sanering av merker i farleder som ikke lenger er i bruk eller har blitt nedprioritert.

Innføringen av bestemmelsene i bokstav a og b er i utgangspunktet en lovteknisk justering. Liknende bestemmelser fremgår av forskrift av 15. januar 1993 nr. 82 om lokalisering, utforming og tekniske krav til fyrlys, sjømerker og farvannsskilt som skal regulere ferdselen § 4. Departementet mener at disse bestemmelsene i stedet bør fremgå av loven.

Nytt i lovutkastet er at det inntas en særlig hjemmel til å pålegge skjerming, endring eller fjerning av lys eller andre innretninger som kan virke villedende for

sikker navigering og ferdsel. Denne formuleringen omfatter i prinsippet enhver lyskilde og andre innretninger som truer navigasjonssikkerheten, uavhengig av plassering. Departementet anser at denne hjemmelen kan være nødvendig i spesielle tilfeller.

9.3.3 Finansiering av farvannsforvaltningen

Gjeldende regler om finansiering foreslås i all hovedsak videreført. Imidlertid brukes nå gebyrterminologien konsekvent.

Nytt er også et samlet regelverk for inndrivelse av gebyr, jf. kap. 9. Formålet med kap. 9 er i første rekke å sikre et tydelig og effektivt grunnlag for å inndrive aktuelle gebyr: kystgebyr, sikkerhetsgebyr og farledsgebyr, samt gebyr som ilegges i forbindelse med saksbehandling, kontrolltiltak og tilsyn.

Departementet foreslår at det i kap. 3 inntas tydelige hjemler for kystgebyr, sikkerhetsgebyr og farledsgebyr, og at reder og agent utpekes som solidarisk ansvarlige for å dekke gebyrene. Det foreslås at det kan kreves økonomisk sikkerhet fra reder eller agent for betaling av gebyrene (bankgaranti eller liknende). Sikkerhetsstillelse kan kreves før tjenester som gebyret knytter seg til ytes, og inngå som et vilkår for tillatelse.

Brukerne vil også måtte betale gebyrer for losing i den utstrekning dette følger av losloven.

Kostnadsansvarsprinsippet skal videreføres. Gebyrene skal ikke ha fiskal karakter, og kostnadene skal orientere seg til kostnadsbærere som brukeren av farleden benytter. I forhold til kommunens farledsgebyr, foreslås dette knesatt ved at gebyret *bare* skal dekke kommunens kostnader ved å tilrettelegge for sikkerhet og fremkommelighet i farleden.

For de kommunale farledsgebyrene vil departementet kunne gi mønsterforskrifter med sikte på å sikre etterlevelse av kostnadsansvarsprinsippet, oppnå en rimelig fordeling av gebyrene mellom brukerne og dessuten motvirke et uensartet eller uoversiktlig regelverk.

Departementet foreslår videre at det i forhold til både kyst- og farledsgebyret gis en tydelig adgang til å fastsette rabattordninger. Det er en forutsetning at slike rabatter fastsettes på et ikke-diskriminerende grunnlag, og i tråd med EU/EØS-retten. Hjemmelen åpner bl.a. mulighet for å fastsette sesong- eller årsgebyr i stedet for betaling ved hver passering av grunnlinjen. Dette vil kunne gi innsparinger for fartøy i rutegående trafikk eller linjetrafikk med hyppige anløp.

10 Kystsoneforvaltning

10.1 Om sjøtransportens behov og kryssende interesser i kystsonen

Sikker ferdsel til sjøs krever tilstrekkelige arealer til navigasjon og manøvrering. For å kunne tilrettelegge for en sikker og miljøvennlig sjøtransport, er det sentralt med en helhetlig planlegging av sjøområdene hvor ulike bruksinteresser kan samordnes.

10.1.1 Nærmere om kryssende interesser i kystsonen

Havnene må ha tilstrekkelige arealer som sikrer regulær drift og bruk året rundt, i tillegg til at de må ha en god tilknytning til det landbaserte transportnettet.

Havnevirksomhet eller havneutbygging berører flere interesser i kystsonen. I byområder kan det være konflikter i forhold til atkomstveg, trafikk, støy og støv fra havnen. I tillegg er bynære områder ofte attraktive i forhold til andre formål, som for eksempel boligområder.

Gjennom St.meld. nr. 24 (2003-2004) "Nasjonal transportplan 2006-2015" ble det etablert en havnestruktur bestående av to nivåer: 1) Nasjonale havner som skal fungere som effektive knutepunkter, både regionalt og nasjonalt. 2) Øvrige havner som skal betjene lokalsamfunn og stedlig næringsliv. Som en følge av dette ble det vist til at de nasjonale havnene kapasitetsmessig og funksjonelt må kunne tilfredsstille regionenes behov. Videre ble det vist til at de nasjonale havnene må ha utviklingsplaner som er forankret i godkjente lokale og regionale areal- og transportplaner.

Sett i forhold til ferdselsinteressene skjer det innskrenkninger i farvannet gjennom en rekke tiltak og aktiviteter; utfyllinger, olje- og gassrørledninger, dumping, broer, kabler, luftspenn, kloakkledninger, oppdrettsanlegg, skjelldyrking, havbeite, brygger, kaier, opplag av fartøyer, fortøyninger og annen aktivitet.

På noen områder, f.eks. legging av olje- og gassrørledninger, kan det forventes en reduksjon i aktiviteten. På andre områder må det forventes at aktiviteten holder seg eller øker. Det må forventes en økning i aktiviteter som oppdrett, skjelldyrking og havbeite. Bruk av kystområdene i rekreasjonsøyemed har økt, og må forventes å øke ytterligere. Det kan også forventes en vekst i sjøtransporten. I St.meld. nr. 24 (2003-2004) "Nasjonal transportplan 2006-2015" er det prognosert en årlig vekst på 0,9 pst. for sjøtransport av gods over perioden 2006-2012.

10.2 Nærmere om ulike reguleringer i kystsonen

Det knytter seg en rekke reguleringer til bruk av norske sjøområder, både innenfor og utenfor grunnlinjen.

Havne- og farvannsloven skal ivareta ferdselsinteressene i norske farvann. Etter gjeldende lov kreves det tillatelse for tiltak som kan føre til endringer av elveløp, farled eller strømforhold eller innskrenkning av farvannet til hinder for ferdselen i dybde, bredde eller høyde. Det kan også fastsettes vilkår for at slik tillatelse gis. Vilårene kan omfatte undersøkelser, utførelse, dimensjonering, utstyr, vedlikehold og bruk, samt andre nødvendige tiltak.

Imidlertid har også andre lovbestemmelser betydning for ferdsel på sjøen.

Lov om akvakultur av 17. juni 2005 nr. 79 gir adgang til å fastsette vedtak som avgrensner eller forbyr annen bruk og utnytting av lokaliteten, herunder fiske etter andre arter og ferdsel, i den utstrekning dette er nødvendig for å sikre akvakulturproduksjonen.

Fiskeriaktivitet er regulert etter lov om saltvannsfiske av 3. juni 1983 nr. 40. I henhold til saltvannsfiskeloven av § 16 har bl.a. den som først setter ut fiskeredskap rett til det havområde som redskapene krever eller vil omslutte.

I henhold til petroleumsloven 29. november 1976 nr. 72 kan det opprettes sikkerhetssoner og område med forbud mot oppankring og fiske rundt og over oljeinnretninger.

Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 gjelder for landarealer og for sjøområder ut til grunnlinjen. En kommuneplan for kystsonen vil være bindende i forhold til hva området kan brukes til. I løpet av de siste 10 årene har mange kystkommuner valgt å arealplanlegge kystsonen.

10.3 Forholdet til plan- og bygningsloven

10.3.1 Generelt om forholdet mellom havne- og farvannsloven og plan- og bygningsloven m.v.

Departementet viderefører gjeldende rett ved at kommunens planlegging og utbygging av havner og farleder som utgangspunkt skal skje i samsvar med de alminnelige prosessene under plan- og bygningsloven for utnyttelse av kystsonen. Departementet har ikke funnet grunn til å presisere dette utgangspunktet i loven, slik som etter gjeldende lov § 27.

Når det gjelder forvaltningen av farledene for trafikkformål, vil dette utgangspunktet måtte tåle visse begrensninger, særlig for de områdene som blir definert som hovedled og biled. Disse farledene vil i medhold av ny lov formelt bli ansett som statens myndighets- og ansvarsområde, selv om de som oftest vil gå gjennom og til dels på tvers av kommuner. For disse farledene vil det gjelde visse særlige regler som i en viss utstrekning vil begrense adgangen til annen utnyttelse og aktivitet som kommer i strid med ferdselsformålet. Se nærmere om disse begrensningene i merknadene til lovutkastets § 3-5 og § 4-4 tredje ledd. Forskriftene som nærmere fastsetter generelle eller spesielle krav til farledene vil måtte utformes i samråd med berørte myndigheter og etter en bred høringsrunde.

Det vises til proposisjons kapittel 8 hvor grensedragning mellom statens og kommunenes ansvar og myndighet etter havne- og farvannsloven er drøftet nærmere og kapittel 9 som drøfter bruk av kystfarvannet generelt og de særlige hensyn som gjør seg gjeldende for farledene.

Hovedled og biled vil sammenfalle med de områder som allerede i dag er utpekt som hovedled og biled, og hvor staten er tillagt et særlig ansvar for navigasjonsveiledning samtidig som kommunene er fritatt for sine tilsvarende plikter. Hovedled og biled inngår i det nasjonale stamnett for sjøtransport og dekker de farledene hvor nyttetraffikken i all hovedsak går. Fastsettelsen av hovedled og bileder i forskrift vil derfor i hovedsak være en videreføring av dagens system. Ved ikrafttreddelsen av revidert lov er det derfor naturlig at departementet bygger på eksisterende grenser for hovedled og biled og de føringer som er trukket opp i Kystverkets stamnettutredning fra oktober 2006. Det anses naturlig at disse farledene også inngår i fylkeskommunale og kommunale planer, etter at de er gitt en rettslig forankring i havne- og farvannsloven.

Hvis endringer i trafikkmønsteret eller andre hensyn gjør det nødvendig å foreta større endringer i hovedled og biled etter lovens ikrafttredelse, vil det etter departementets vurdering være naturlig at dette settes i verk ved bruk av plan- og

bygningsloven § 9-4, jf. nærmere nedenfor. Dette er den beste måten å sikre en forsvarlig og helhetlig avveining av de kryssende interesser som gjør seg gjeldende i kystsonen, når nasjonale transportbehov skal inntas.

Planleggingen av nye hoved- og bileder, eller eventuelle større utvidelser eller innskrenkninger i eksisterende hoved- og bileder, må bl.a. munne ut i forskrifter etter havne- og farvannsloven da dette blir utslagsgivende for kompetansefordelingen mellom stat og kommune. De nærmere kravene til farledene, som for eksempel minste tillatte avstand i høyde, bredde og dybde og krav til navigasjonsveiledning og nødhavner, vil bli fastsatt etter havne- og farvannsloven § 3-5, men må naturligvis inngå som et element i planleggingen etter plan- og bygningsloven § 9-4.

Planlegging etter plan- og bygningsloven synes også riktig for den nærmere fastleggelse av andre typer leder slik som lokalled, fiskeriled eller hurtigbåtled, i den utstrekningen denne fastsettelsen får betydning for annen utnyttelse av farvannet, og ikke bare er en ren opptegning av hvor ulike typer sjøtrafikk beveger seg. Når det skal knyttes rettslige krav og begrensninger til slike leder vil utkast til havne- og farvannslov § 3-5 være hjemmelsgrunnlaget. Hvem som er nærmest til å initiere og drive planleggingen fremover for bl.a. lokalleder, fiskerileder eller hurtigbåtleder, vil måtte avgjøres konkret

Når det gjelder forholdet mellom planer etter plan- og bygningsloven og tillatelsesmyndighet etter havne- og farvannsloven, vil departementet peke på at de aktuelle planer fortsatt vil kunne legge føringer og begrensninger på hvilke tillatelser som kan og skal gis i medhold av havne- og farvannsloven.

Vedkommende myndighet etter havne- og farvannsloven vil på samme måte som i dag måtte forholde seg til gjeldende planer for bruk og vern av sjø- og landarealer, samt vernevedtak, verneplaner m.v. etter sektorlovgivningen. Departementet finner likevel grunn til å knytte enkelte bemerkninger til den praksis som foreligger.

Når tiltakshavers søknad er i overensstemmelse med vedtatt plan, medfører dette naturligvis ikke at han eller hun uten videre har krav på tillatelse etter havne- og farvannsloven. Havne- og farvannsmyndighetene skal foreta en selvstendig vurdering av hvorvidt formålene og kravene som er nedfelt i havne- og farvannsloven med forskrifter ivaretas. Planens formål og karakter kan likevel spille inn i vurderingen av om det skal gis tillatelse, ikke minst fordi søkers forventning om å få sette i verk tiltak styrkes når tiltaket ligger innenfor planens rammer og formål.

Motsatt vil et tiltak som er i strid med formålet i bindende plan etter plan- og bygningsloven som utgangspunkt ikke kunne tillates etter havne- og farvannsloven. Det samme vil gjelde for tiltak som er i strid med formålet bak vedtatte verneplaner og lignende gitt i medhold av annet lovverk. Dersom det er tvil om rekkevidden av plan- eller vernevedtak, må vedkommende myndighet kontaktes for avklaring. Også arbeid med forestående plan- eller vernevedtak kan få betydning for behandlingen etter havne- og farvannsloven.

I de fleste tilfeller vil tiltak som er søknadspliktig etter havne- og farvannsloven uansett kreve en tillatelse eller dispensasjon av plan- og bygningsmyndighetene og eventuelt andre sektor- eller vernemyndigheter. Forholdet til plan- og eventuelle

vernevedtak kan da best avklares ved den vurdering som må gjøres i forhold til vedkommende sektormyndighets lov eller vernevedtak. Dersom det gis dispensasjon av vedkommende plan- eller vernemyndighet, vil dette også få betydning for vurderingen etter havne- og farvannsloven.

Departementet har vurdert om de nevnte utgangspunkter for forholdet mellom plan- og bygningsloven og andre sektorlover som griper inn i tillatelsesmyndigheten etter lovutkastets kapittel 4 bør søkes lovfestet. Den skisserte praksis fungerer bra etter gjeldende rett selv om kun enkelte sider av dette er regulert uttrykkelig i gjeldende lov (§ 17 fjerde ledd). I prinsippet kan disse problemstillingene løses ved alminnelig tolkningsregler om forrang. Prinsippet om at hver sektormyndighet har eksklusiv myndighet på sitt område, medfører uansett at tiltakshaver må innhente alle nødvendige tillatelser, og at kommunene gjennom plan- og bygningsloven har hånd om utbyggingen i sin kommune.

Den praksisen som foreligger på dette området kan videreføres og tillempes gjennom retningslinjer til Kystverket og kommunene. Departementet mener på denne bakgrunn at det ikke er behov for å lovfeste forholdet til plan- eller vernevedtak i medhold av annet lovverk.

10.3.2 Behov for endring av plan- og bygningsloven § 9-4

All utbygging og bruk av kystsonen, som har innvirkning på farvannets beskaffenhet, reguleres av havne- og farvannslovgivningen. Loven krever at tiltak ikke skal stride mot vedtatt plan etter plan- og bygningslovens bestemmelser.

Etter gjeldende havne- og farvannslov § 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 bygningsloven § 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 forvaltning av arealer og andre naturressurser. De ulike arealbrukskategoriene er listet opp i plan- og bygningslovens § 20-4 første ledd. 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 og fylkeskommunen ikke kommer til enighet med kommunen om ivaretagelse av de nasjonale og regionale mål, kan vedkommende organ fremme innsigelse. Tar ikke kommunen innsigelse til følge, går planen til Miljøverndepartementet for avgjørelse. Normalt vil det være kontakt mellom Miljøverndepartementet og berørte fagdepartement.

Samferdsel er et vesentlig element i samfunnsplanleggingen. Samferdselssektoren har tradisjonelt spilt en aktiv rolle i planleggingen, både innenfor egen sektor og gjennom medvirkning i lokal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Siden 1. juli 1994 skjer planleggingen av riks- og fylkesveger bare

etter plan- og bygningsloven, i et samarbeid mellom Statens vegvesen, fylkeskommunen og kommunen (jf. § 9-4), mens øvrige deler av samferdselsplanleggingen skjer etter plan- og bygningsloven og etter egne lover og i regi av de respektive fagmyndigheter. 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 NTP-arbeidet. Begrep som transportkorridorer, nettverk, havnestruktur med videre, må koples opp mot formell planavklaring for den berørte landsdel/region.

Planlovutvalgets første delutredning, NOU 2001:7 ”Bedre kommunal- og regional planlegging etter plan- og bygningsloven”, viser til at arbeidet med å bedre samordningen mellom plan- og bygningsloven og sektorlover som ofte forvaltes av statlige sektororganer gjør det naturlig å vurdere om andre statlige etater enn Statens vegvesen bør få en tilsvarende sterk posisjon ved planlegging etter plan- og bygningsloven.

Havnelovutvalgets rapport viser til at behovet for å samordne ulike brukerinteresser med sikte på planlegging i sjøområder er tiltagende. Utvalget peker på at dette krever sektorovergripende lovbestemmelser. I så måte vises det til å utvikle reglene i plan- og bygningsloven med planlegging i sjøområder som det mest nærliggende alternativet.

Planbestemmelsene i plan- og bygningsloven skal sikre at vedtak om arealdisponering foretas av folkevalgte organer etter en prosess der alle berørte interesser er trukket inn. Samtidig er det nødvendig å ivareta de samfunnsmessige interesser i forhold til planprosessene, som et verktøy og grunnlag for overordnet styring og utvikling av et helhetlig transportsystem. Departementet mener at havne- og farvannsmyndighetene, innenfor plan- og bygningsloven, må gis muligheter til å starte planlegging og drive planleggingsarbeidet gjennom en åpen prosess i samarbeid med aktuelle interesser fram til ferdig forslag som kan forelegges kommunen til vedtak.

Departementet foreslår at plan- og bygningsloven § 9-4 utvides til å inkludere Kystverket i tillegg til det etablerte plansamarbeidet på samferdselssektoren mellom Vegvesenet, fylkeskommunen og kommunen. § 9-4 utvides slik sett til å omfatte planlegging av riksveger, fylkesveger samt havner og sjøområder ut til grunnlinjen.

Kystverket gis adgang til å utarbeide og fremme planforslag, men det forutsettes at berørte fylkeskommuner og kommuner blir trukket inn på et tidlig tidspunkt under arbeidet. På tilsvarende måte er det forutsatt i plan- og bygningsloven at Kystverket trekkes inn i kommunale og fylkeskommunale planprosesser.

Dette vil styrke grunnlaget for den overordnede styring på havne- og farvannssektoren. Havne- og farledsplaner skal som del av fylkesplan eller fylkesdelplan, undergis sentral behandling. Fiskeri- og kystdepartementet/Kystdirektoratet vil gjennom den sentrale planbehandlingen kunne sikre sammenhengen til en nasjonal infrastrukturplan.

Plan- og bygningsloven inneholder flere bestemmelser som kan komme til anvendelse når rikspolitiske eller andre vesentlige samfunnsinteresser tilsier det, jf. blant annet §§ 17-1, 18, 19-2 og 20-3. Disse bestemmelsene kan brukes for å

sikre en helhetlig planlegging av transportinfrastruktur på sjø og land, samt bindeledd mellom sjø og land.

10.3.3 Planlovutvalgets forslag til endring av plan- og bygningsloven § 9-4 m.v.

I NOU 2003:14 "Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven" har Planlovutvalget foreslått en ny plandel i plan- og bygningsloven. Planlovutvalget har i deres utredning punkt 7.16 en utførlig omtale av planlegging i kystsonen og forslag til nye bestemmelser som legger til rette for en mer integrert og helhetlig planlegging av sjøarealer og tilstøtende landarealer. Planlovutvalget foreslår et eget kapittel i loven om slik kystsonoplanlegging (utk kap. 14). I tillegg mener utvalget at det er svært viktig å få et enhetlig plansystem på samferdselsektoren. Planleggingen av vegger, jernbaner, havner og flyplasser bør skje etter et felles mønster, på grunnlag av en samordnet areal- og transportpolitikk. Nåværende § 9-4 i plan- og bygningsloven gir vegmyndighetene en spesiell rolle i planleggingen av vegger. Utvalget mener dette er nyttig i mange situasjoner, men at det fortsatt er svakheter i forhold til målet om en samordnet areal- og transportplanlegging som også omfatter andre deler av samferdselsektoren. Utvalget mener derfor § 9-4 blir for snever i forhold til de viktige og kompliserte planleggingsoppgavene vi her står overfor. Utvalget foreslår i stedet et særskilt kapittel i loven om samordnet areal- og transportplanlegging (utk kap. 13). Etter dette kapitlet kan statlige samferdselsmyndigheter initiere og drive planlegging av transportanlegg etter nærmere avtale med vedkommende fylkeskommune og kommune. Dette skal også gjelde for planlegging av havner av regional og nasjonal betydning. For mindre havner kommer lovens alminnelige plansystem til anvendelse. Framtidige arealer til havn må alltid markeres i kommuneplanens arealdel, og utbygging vil kreve områdeplan og/eller detaljplan.

Med denne løsningen etableres etter utvalgets mening et enhetlig regelsett for planlegging av all viktig transport og infrastruktur. Utvalget ser dette som gunstig, og det vil legge til rette for at NTP-prosessene kan knyttes til plan- og bygningsloven i et enhetlig mønster.

Utvalgets utredning er nå under behandling i Miljøverndepartementet og en proposisjon kan ventes i 2007. Planlovutvalgets forslag til videreføring og utvidelse av plan- og bygningsloven § 9-4 er fulgt opp med en del modifikasjoner. Fiskeri- og kystdepartementet mener det er hensiktsmessig å fastholde forslaget til endring av pbl. § 9-4, og at en eventuell harmonisering med de foreslåtte endringene i plan- og bygningsloven kan utstå til endringene i plan- og bygningsloven er avklart. Det er uansett naturlig at Kystverket inkluderes i eventuelle nye regler om samordnet areal- og transportplanlegging.

11 Tillatelse til bygging og andre tiltak

11.1 Innledning

Offentlig forhåndskontroll i form av krav om tillatelse eller konsesjon sikrer en individuell vurdering av tiltakets lovmessighet og konsekvenser, samtidig som

konsesjons- eller tillatelsesprosessen er tids- og ressurskrevende både for søkeren og for tillatelses-/godkjenningmyndigheten. Departementet mener at det er nødvendig å videreføre en ordning med krav om tillatelse til bygging og andre tiltak i farvannet.

I gjeldende havne- og farvannslov er bestemmelsene om hvilke tiltak som krever tillatelse, vilkår og samordning spredt. Dette gjør loven lite tilgjengelig og brukervennlig. Departementet har i lovutkastet kap. 4 samlet bestemmelsene om tillatelse til bygging og andre tiltak i farvannet.

11.2 Tiltak som krever tillatelse

11.2.1 Gjeldende rett

Flere lover har regler om konsesjon eller tillatelse for tiltak eller aktivitet i farvannet. Foruten havne- farvannsloven oppstiller forurensningsloven, plan- og bygningsloven og lover knyttet til spesielle næringer, som f.eks. fiskeoppdrett, krav om tillatelse for ulike aktiviteter eller tiltak i farvannet.

Havne- og farvannsloven etablerer en ordning med offentlig forhåndskontroll med tiltak i farvann gjennom krav om tillatelse i havne- og farvannsloven i § 6 tredje ledd, § 8 annet og tredje ledd og § 18 annet ledd.

Plikt til å innhente tillatelse etter havne- og farvannsloven § 6 tredje ledd omfatter alle tiltak som kan føre til endring av elveløp, farled eller strømforhold eller innskrenkning av farvannet til hinder for ferdselen 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 plikten til å innhente tillatelse gjelder både for tiltak som skal utføres i farvannet og for tiltak som ikke skal utføres i farvannet, men som vil ha slik virkning i farvannet som nevnt i bestemmelsen. Således omfattes både broer og andre luftspenn av kravet om tillatelse. Andre tiltak som omfattes er utfyllinger, olje- gassrørledninger, dumping, boligbygging, optiske kabler, kloakkledninger, strømkabler, andre kabler, oppdrettsanlegg, skjell dyrking, havbeite, brygger, kaier, moloer, opplag av fartøy og fortøyninger. Tiltak i undergrunnen, f.eks. undersjøisk tunnel, vil også kreve tillatelse dersom det kan ha slik virkning i farvannet eller for ferdselen som nevnt. Både tiltak på og under havbunnen kan f.eks. medføre ankringsforbud, som er et ”hinder for ferdselen i dybde”. Plikt til å inneha tillatelse etter § 6 tredje ledd gjelder også for staten. Fiskeri- og kystdepartementet og Oljedirektoratet har etablert avtale om koordinering av tillatelser etter havne- og farvannsloven og petroleumslovgivningen til olje- og gassrørledninger. Kystdirektoratet og Kystverkets distriktskontor er delegert myndighet til å behandle sakene etter havne- og farvannsloven § 6 tredje ledd.

Havne- og farvannsloven § 8 annet ledd oppstiller krav om tillatelse for 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.

Etter § 8 tredje ledd kan Kongen 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 fylkesmannen. Det er ikke etablert slike krav pr. i dag. Plikt til å inneha tillatelse etter bestemmelsen kan være å ivareta statens interesser mot utgifter i forbindelse med merking, utdyping og trafikkregulering i sjøen.

Etter havne- og farvannsloven § 18 annet ledd første punktum kreves tillatelse fra kommunen til arbeid og anlegg utenfor plan- og bygningslovens virkeområde. For at noe skal kunne betegnes som ”arbeid og anlegg”, må det være forbundet med grunnen og av en viss varighet og størrelse. Begrepet tolkes mer innskrenkende enn ordet ”tiltak” i § 6 tredje ledd. Faller tiltaket innenfor plan- og bygningslovens virkeområde kreves tillatelse for de arbeider som er nevnt i plan- og bygningsloven § 84, jf. § 18 annet ledd tredje punktum.

Det har vært forutsetningen at § 6 tredje ledd skal gjelde ved siden av § 18. For å utelukke tvil om hvem som er tillatelsesmyndighet, fremgår det uttrykkelig av § 18 at hvis arbeidet m.v. går inn under § 6 tredje ledd, må departementets tillatelse innhentes i stedet for kommunens.

Havne- og farvannsloven § 6 tredje ledd, § 8 annet og tredje ledd og § 18 annet ledd angir hvilke tiltak som krever tillatelse, men gir mindre informasjon om når tillatelse kan gis. Kystverket har utviklet en fast praksis for hvilke vilkår som må vurderes i forhold til ulike tiltak. Videre har det blitt utarbeidet retningslinjer for brohøyder.

Formålsbestemmelsen i havne- og farvannsloven § 1 har imidlertid en veiledningsfunksjon ved at den nevner hensyn som det er tillatt og nødvendig å legge vekt på ved avgjørelser etter loven. Loven skal for det første legge forholdene til rette for en best mulig planlegging, utbygging og drift av havner. Videre skal loven trygge ferdselen, herunder ivareta hensynet til sikkerhet, fremkommelighet og alminnelig ferdsel til sjøs. Hensynet til all ferdsel til sjøs i det omsøkte området skal vurderes. Dette gjelder etter praksis også hensynet til fiskernes ferdsel og utøvelse av fisket. Etter forarbeidene til havne- og farvannsloven kan også miljøhensyn trekkes inn ved vurderingen av om tillatelse skal gis, jf. Ot. prp. nr. 3 (1983-84) s. 76.

Det foretas en konkret en vurdering i hver enkelt sak. I henhold til formålet om å trygge ferdselen, vurderes i praksis særlig forhold som tiltakets eller virksomhetens avstand til hovedled og biled, om det ligger i eller ved sektor fra fyrlykter som angir trygt farvann, ankringsområder og farvannskrysninger i det aktuelle området. I tillegg kan det være nødvendig å vurdere strømforhold. Etter havne- og farvannsloven § 6 kan også allmenne miljøhensyn få betydning for vurdering om tillatelse skal gis.

Tillatelse etter havne- og farvannsloven fritar ikke for krav om tillatelse som måtte følge av annen lovgivning, f.eks. krav om tillatelse etter næringslovgivningen eller

forurensningsloven. Som regel kreves også tillatelse etter plan- og bygningsloven for tiltak som krever tillatelse etter havne- og farvannsloven. Det påhviler søkeren et selvstendig ansvar for at alle nødvendige tillatelser o.l. blir innhentet. Etter prinsippene om god forvaltningsskikk har imidlertid myndighetene en informasjonsplikt med hensyn til annen lovgivning.

11.2.2 Behov for tillatelse

Til forskjell fra infrastrukturen på land, utgjør hele det farbare farvannet, både de merkede ledene og annet farbart farvann, en mulig transportåre og grunnlag for annen aktivitet. Farvannet er en ressurs med stor betydning for sjøtransport, øvrig næringsliv, for friluftsliv og rekreasjon, bosetting og for rikets sikkerhet. Hensynet til slike allmenne interesser som kan lide skade ved tiltak og inngrep har vært bakgrunn for reglene om tillatelse i havne- og farvannsloven.

Den utnyttning og påvirkning av farvannet som omfattes av havne- og farvannslovens regler, kan ha betydelige konsekvenser. Dels kan skadevirkningene være store, for eksempel gjennom tap av gode farleder, ankringsplasser nødankringsplasser, fiskefelt og utgifter for staten til oppmerking, mudring, og trafikkregulering og dels kan de i praksis være irreversible, for eksempel bygging av broer. Utnyttning og påvirkning av farvannet som omfattes av havne- og farvannslovens regler kan også ha betydelige positive effekter, f.eks. utvikling av petroleumsnæringen og oppdrett og statlige tiltak for å bedre framkommelighet og sikker sjøverts ferdsel. Slike tiltak har også stor betydning for miljøsikkerheten 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 tillatelse til farvannstiltak. En etterhåndskontroll vil ikke være tilstrekkelig, verken for å unngå irreversible virkninger av farvannstiltak, eller av hensyn til tiltakshaverne selv. Etterhåndskontroll kan imidlertid være tjenlig for å sikre at gitte tillatelser med vilkår blir oppfylt.

Når det på forhånd er klart at et område har en særlig verdi særlig verdi for marint biologisk mangfold, kan det være behov for å beskytte hele området mot tiltak, eller bestemte typer tiltak, som krever tillatelse under havne- og farvannsloven, jf. utk § 4.5 og nedenfor i punkt 11.7.

11.2.3 Kriterier for plikt til å innhente tillatelse

Krav om tillatelse for nye tiltak kan tenkes avgrenset etter forskjellige kriterier. Det kan dels være forholdet selv (art, størrelse, lokalisering), dels kan kriteriene være knyttet til virkningene av tiltaket (art, berørte interesser, styrke, omfang). Kriteriene for krav om tillatelse må ses i sammenheng med lovens virkeområde i sin alminnelighet.

Departementet finner ikke grunn til at plikten til å inneha tillatelse avgrenses til bestemte typer tiltak. For å kunne vurdere konsekvensene for sikkerheten og

fremkommeligheten i farvannet og for annen utnytting av farvannet, bør alle slags tiltak falle inn under tillatelsesplikten. Unntak fra dette bør bare gjøres når man kan fastslå at visse typer tiltak ikke vil ha virkninger som det er behov for å kunne vurdere under behandling av søknad om tillatelse. Departementet foreslår derfor – i tråd med gjeldende lov – at kravet om tillatelse skal gjelde for farvannstiltak generelt.

Det er heller ingen entydig sammenheng mellom tiltakets formål og virkningene av det. Tillatelsesplikten bør derfor som et utgangspunkt gjelde uavhengig av tiltakets formål.

Departementet har også vurdert om tiltak under en viss størrelse bør fritas for tillatelse. Virkningene av et farvannstiltak avhenger imidlertid ikke bare av tiltakets egen størrelse, men også av størrelsen av og forholdene ellers i farvannet hvor det utføres. Det er derfor ikke hensiktsmessig å lovfeste et generelt størrelseskriterium for plikten til å inneha tillatelse.

Tillatelsesplikten 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 tillatelsesplikten er avgrenset til tiltak som kan ha visse virkninger, eller tiltak som kan berøre visse interesser.

Både formålet med tillatelsesordningen og administrative hensyn for den offentlige og private sektor taler for at tiltak som ikke har nevneverdige virkninger holdes utenfor tillatelsesplikten. Hvordan virkningskriteriet bør utformes – reelt og terminologisk – kan imidlertid by på problemer.

Departementet mener at plikten til å innhente tillatelse bør gjelde for tiltak som berører de sentrale interesser som havne- og farvannsloven er ment å sikre. I forhold til farvann vil de sentrale hensyn med loven være å vareta liv og helse, miljø og materielle verdier, fremme sjøtransporten og bidra til verdiskaping på kysten. Avgjørende faktorer for dette er sikker ferdsel og god fremkommelighet i farvannet.

På denne bakgrunn mener departementet at plikten til å inneha tillatelse bør knyttes til et virkningskriterium; om tiltaket kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten i farvannet.

Når fremtidige virkninger gjøres til et kriterium for plikt til å innehente tillatelse, oppstår spørsmål om hvilken sannsynlighetsgrad som skal kreves. For at ordlyden også skal fange opp farvannstiltak med ukjente virkninger, foreslås det å bruke uttrykket ”kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten i farvannet.”

For å ivareta informasjonshensyn og for å begrense forvaltningens saksmengde, er det ønskelig å løse noen tvilsspørsmål gjennom mer konkrete kriterier. Dette fremkommer i § 4-1 første ledd.

For det andre foreslås en generell hjemmel for ved forskrift eller enkeltvedtak å fastsette om et tiltak krever tillatelse eller ikke, jf. utk § 4-1 fjerde ledd.

For det tredje foreslås å gi en generell hjemmel for å gi forskrift om meldeplikt, dvs. at visse tiltak skal meldes til myndighetene som da vil kunne avgjøre om tiltaket krever tillatelse eller ikke.

Når det gjelder tiltak som kan være av betydning for Kystverkets eller Forsvarets anlegg, innretninger eller virksomhet mener departementet at slike tiltak fortsatt bør kreve tillatelse. Departementet foreslår derfor å videreføre gjeldende lov § 8 annet ledd, se utk § 4-2.

11.2.4 Kriterier for tildeling av tillatelse

Et tillatelses- eller konsesjonssystem innebærer en fullmakt for forvaltningen til å avgjøre om tillatelse skal gis eller ikke. Det kan gjøres ved at forvaltningen bare har til oppgave å ta stilling til om lovens vilkår for tillatelser er oppfylt, og skal gi eller nekte tillatelse ettersom det er tilfelle eller ikke (lovbundne vedtak). Det vanlige er imidlertid at forvaltningen på basis av de formål og hensyn loven gir anvisning på har fullmakt til å foreta en skjønnsmessig vurdering av om tillatelse skal gis.

Så forskjellige som forholdene i farvannet er, og så mange ulike typer farvannstiltak som loven skal favne, er det ikke hensiktsmessig å legge opp til lovbundne tillatelser. I forskrift med hjemmel i loven kan det derimot være aktuelt å fastsette at tillatelse skal gis til spesifiserte tiltak når bestemte betingelser er oppfylt. Dette vil særlig være aktuelt for mindre tiltak.

Med dette forbehold anser departementet at lovens regler om tillatelse må basere seg på et system hvor tillatelse gis etter forvaltningens frie skjønn og hvor lovens formålsbestemmelse utgjør den sentrale rammen for vurderingen.

11.2.5 Tillatelsesmyndighet

Gjeldende havne- og farvannsloven har en noe uoversiktlig fordeling av ansvar for de tiltak som søkes etablert i farvannet, jf. beskrivelsen av gjeldende rett under punkt 11.2.1. Myndighet til å gi tillatelse vil med den nye loven bli delt mellom stat og kommune i tråd med den generelle ansvarsdelingen under loven. Det vises til beskrivelsen under kap. 8. Den geografiske plasseringen på et tiltak vil dermed være avgjørende for hvem som er rette myndighet. For ordens skyld presiseres denne ansvarsdelingen i lovens kap. 4. Tiltak som søkes etablert utenfor grunnlinjen, eller som kan påvirke ferdsele i hovedled eller biled, krever tillatelse fra departementet. Innenfor sitt havnedistrikt er det kommunen som er tillatelsesmyndighet. Dette forutsetter at den inndeling i hovedled og biled som Kystverket i praksis bygger på i dag må forskriftsfestes og bekjentgjøres, se utkast til § 3-5.

I særlige saker, hvor det for eksempel på grunn av farvannets beskaffenhet er særlig behov for den ekspertise som Kystverket sitter på som farvannsforvalter, kan det ved enkeltvedtak eller forskrift besluttes at staten overtar behandlingen av en søknad om tillatelse. Hvor det av ulike årsaker er tvil rundt et tiltaks plassering, for eksempel fordi det beveger seg, kan det også være praktisk at staten overta behandlingen.

11.3 Alminnelig sikkerhetskrav for tiltak

En rekke lover har generelle bestemmelser for å ivareta sikkerheten ved ulike typer tiltak, se som eksempel vannressursloven av 24. november 2000 nr. 82 § 5. Slike sikkerhetskrav angir ofte et bestemt mål, nemlig å unngå skade, men det er primært opp til tiltakshaveren hvordan målet oppnås, og forsømmelser kan medføre erstatnings- og straffeansvar.

Gjeldende havne- og farvannslov har ingen generelle regler for å ivareta sikkerheten ved tiltak i farvannet. Til en viss grad utøves det gjennom vurderingen av tillatelse til tiltaket forhåndkontroll med at planene ivaretar visse sikkerhetshensyn. Videre kan det med hjemmel i gjeldende lov § 9 fastsettes vilkår om konstruksjon for tillatelsen for å motvirke skader eller ulemper av tiltaket.

Departementet foreslår at det også i havne- og farvannsloven innføres en alminnelig sikkerhetsstandard for tiltak med mål om å unngå skade, men som overlater til tiltakshaveren selv et ansvar for hvordan målet skal oppnås

En slik løsning har den fordel at det vil pålegge tiltakshaveren en selvstendig plikt til å påse at tiltaket ikke utgjør en fare for sikkerheten. Tiltakshavers aktivitetsplikt vil gjelde også der hvor myndighetene ikke har fastsatt særskilte sikkerhetskrav i forskrift eller som vilkår i en tillatelse.

Når det gjelder innholdet i en generell sikkerhetsstandard, mener departementet at målet bør være å sikre liv og helse, miljø og materielle verdier. Videre foreslår departementet at sikkerhetsstandarden skal gjelde generelt i forhold til alle faser ved tiltaket; planlegging, gjennomføring, drift og vedlikehold.

11.4 Vilkår

11.4.1 Gjeldende rett

Gjeldende havne- og farvannslov har en generell vilkårshjemmel i § 9. Til tillatelse kan det settes vilkår. Vilkårene kan ”omfatte undersøkelser, utførelse, dimensjonering, utstyr, vedlikehold og bruk, samt andre nødvendige tiltak”. Vilkårsbestemmelsen gjelder både for tiltak etter § 6, § 8 annet ledd og § 18.

I følge forarbeidene til § 9 kan det også fastsettes vilkår ut fra miljøhensyn, jf. Ot.prp. nr. 3 (1983-1984) s. 76.

Hvilke vilkår som skal settes, vurderes konkret fra sak til sak. Et unntak fra dette er vilkår for tillatelse til å krysse farvann med fiberoptiske kabler som er utformet som standardvilkår.

Det har vært fastsatt vilkår for tillatelse etter havne- og farvannsloven om erstatningsansvar på objektivt grunnlag for skader/ulemper som tiltaket vil påføre fiskerne i området. Departementet viser her til at i forbindelse med Norsk Hydros bygging av oljeterminal på Sture ble det søkt om tillatelse til utfylling og deponering av masse i sjøen. Det ble bl.a. reist spørsmål om havne- og farvannsloven § 9 gir hjemmel til å gjøre tillatelsen betinget av at Norsk Hydro skulle være erstatningsansvarlig på objektivt grunnlag for skader/ulemper som tiltaket vil påføre fiskerne i området. Lovavdelingen i Justisdepartementet antok at

vilkåret kunne stilles. Det tok sikte på å redusere mulige skadevirkninger av utfyllingen.

Ved lov 23. desember 1988 nr. 100 ble det i § 9 tilføyd regler om at tvister om oppfyllelse av vilkår skal avgjøres av en nemnd. Bakgrunnen for lovendringen var at iverksettelsen av enkelte arbeider 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. Bestemmelsen i § 9 om nemndsavgjørelse er lite brukt og departementet finner ikke grunn til å videreføre ordningen.

11.4.2 Departementets vurdering og forslag

Med grunnlag i den alminnelige forvaltningsrettslige vilkårlære er det vid adgang til å fastsette vilkår for tillatelse. Hvilke vilkår som kan settes, beror på en konkret vurdering av tiltaket det søkes tillatelse om. Det må ved vurderingen stilles krav om saklig sammenheng mellom vilkåret og tillatelsen (vedtaket) for øvrig, slik at vilkåret er egnet til å tilgodese formål eller hensyn som etter loven er relevante for vedtaket. Det går dessuten en grense for hvor inngripende vilkårene kan være.

Når det gjelder vilkår som begrenser de umiddelbare skadevirkningene som et farvannstiltak ellers vil ha for allmenne interesser, kan en gå relativt langt i å sette vilkår. Vilkår om kompensasjon eller erstatning kan fastsettes ut fra en konkret vurdering, men det er ikke adgang til å fastsette vilkår om betaling av avgifter uten særlig hjemmel.

Det er ikke uvanlig å fastsette vilkår ved tillatelse til tiltak i farvannet etter gjeldende havne- og farvannslov. I noen sammenhenger er det nødvendig å gå lenger enn den alminnelige vilkårlære, f.eks. ved fastsettelse av vilkår om erstatning og/eller kompensasjon. Ut fra dette mener departementet det er nødvendig å videreføre bestemmelsen i § 9 med noen lovtekniske justeringer.

Departementet har vurdert om det er behov for å lovfeste en klar hjemmel for vilkår som pålegger tiltakshaver å yte erstatning til fiskere i forbindelse med skade på fiskeredskap m.v. som følge av tiltak i kystsonen. Som nevnt ovenfor i punkt 11.4.1 har det vært fastsatt slike vilkår for tillatelse etter gjeldende havne- og farvannslov. Departementet anser imidlertid at vilkår om erstatningsplikt er inngripende. På denne bakgrunn og for å unngå tvil om myndighetene kan fastsette slike vilkår mener departementet det bør inntas en uttrykkelig hjemmel for dette i loven.

11.5 Samordning av myndighet ved søknadsbehandling etter andre lover

Det vil i mange tilfeller ikke være tilstrekkelig med en tillatelse etter havne- og farvannsloven for å iverksette et tiltak i farvannet. I praksis kan det i tillegg være påkrevd med tillatelse etter plan- og bygningsloven, forurensningsloven, akvakulturloven, fiskesykdomsloven, petroleumsloven, luftfartsloven, kontinentalsokkelloven mv.

Dette kan medføre en tidkrevende prosess før alle tillatelser foreligger. I tillegg hjelper det ikke om en etat prioriterer behandling av søknaden, dersom andre

etater nedprioriterer disse. Av hensyn til næringsutøvere og tiltakshavere er det derfor viktig med tiltak som kan effektivisere søknadsbehandlingen.

I gjeldende lov § 5 siste ledd er departementet gitt hjemmel til å delegere myndighet etter havne- og farvannsloven til fiskeridirektoratets regionskontorer i saker som faller inn under lov om oppdrett av fisk, skalldyr m.v.

Delegasjonsadgangen er begrenset til å gjelde enkeltvedtak i typer av saker som må anses kurante.

For å sikre en ryddig og effektiv saksbehandling foreslår departementet å videreføre ordningen i gjeldende lov § 5 siste ledd, jf. utk § 4-7 første ledd. Departementet mener at denne delegasjonsadgangen bør utvides til også å gjelde saker som faller inn under lov om havbeite. Som etter gjeldende lov vil delegasjonsadgangen være begrenset til saker som må anses kurante. Lov om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. og lov om havbeite ble 1. januar 2006 erstattet av en ny lov om akvakultur av 17. juni 2005 nr. 79.

Videre foreslås en ny bestemmelse om adgang til å gi forskrift om at tillatelse til bestemte typer tiltak etter havne- og farvannsloven kan erstatte tillatelse etter andre lover, jf. utk § 4-7 annet ledd. 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, vil det ikke være aktuelt å delegere denne myndigheten med mindre loven hører under departementet som har forvaltningsansvar for den aktuelle loven her.

11.6 Frist for igangsetting

Et vedtak om tillatelse etter gjeldende havne- og farvannslov innebærer en rett, men ingen plikt, for innehaveren av tillatelsen til å iverksette tiltaket.

Utgangspunktet er at tiltakshaveren står fritt til å utnytte tillatelsen. Tillatelsen står ved makt uten tidsbegrensning, med mindre tillatelsesvedtaket fastsetter en frist for å sette i gang tiltaket eller tillatelsen er tidsbegrenset. Manglende utnyttelse av tillatelse vil i enkelte tilfeller innebære at man beslaglegger areal som kunne vært nytt til andre formål. Dette er en lite hensiktsmessig utnyttelse av farvannet.

En måte å sikre at tillatelser utnyttes er å fastsette en frist for igangsetting som må overholdes for at tillatelsen skal bli stående ved lag. Etter plan- og bygningsloven § 96 faller en byggetillatelse bort hvis arbeidet ikke er satt i gang senest innen tre år etter at tillatelsen er gitt. Videre fastsetter vannressursloven § 9 at en konsesjon bortfaller hvis arbeidet ikke blir satt i gang senest tre år fra konsesjon ble gitt.

Departementet mener det er hensiktsmessig å innføre tilsvarende regler om frist for igangsetting i havne- og farvannsloven, jf. utk § 4-6.

Dersom tillatelsen faller bort, må tiltakshaver søke på nytt for å iverksette det aktuelle tiltaket.

11.7 Beskyttelse av bestemte områder

Når det på forhånd er klart at et område har en særlig verdi for marint biologisk mangfold, kan det være behov for å begrense adgangen til tiltak i området som krever tillatelse under havne- og farvannsloven. Ved at man på forhånd vurderer hvilken adgang det bør være til etablering og drift av tiltak i et område, vil man normalt få et mer veltilpasset og helhetlig vern. I tillegg spares ressurser på saksbehandling fra sak til sak. Slik beskyttelse må ses i sammenheng med tiltak som iverksettes av andre myndigheter, og i medhold av annet regelverk.

Departementet foreslår derfor en generell hjemmel til å fastsette forbud mot, eller sette vilkår for etablering av tiltak i bestemte områder. Formålet med slik forhåndsbeskyttelse vil være å sikre områder mot tiltak som kan være til skade for verneinteressen. Det beror altså på verneinteressen hvor langt beskyttelsen kan strekkes. Eksempler på områder med særlig verdi for marint biologisk mangfold, kan være viktige gyte- og oppvekstområder for marine arter, områder som er kartlagt i forbindelse med marint vern, og viktige utvandringsområder for anadrom laksefisk, herunder etablerte nasjonale laksefjorder. Andre eksempler kan være sårbare marine habitater som havfjell, kaldvannskorallrev og andre sensitive undervannsområder.

Beskyttelse må ses i sammenheng med vern og tiltak som iverksettes av andre myndigheter og i medhold av annet lovverk som f.eks. plan- og bygningsloven og naturvernloven. Det vises i denne sammenheng særlig til NOU 2004: 28 "Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven)" og NOU 2005: 10 "Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser", særlig kap 6.4 med videre henvisninger. Tanken er at vern og andre former for beskyttelse i medhold av naturmangfoldloven og sektorlovverk vil kunne utfylle hverandre eller samordnes. At havne- og farvannsloven selv inneholder hjemmel for vern legger til rette for mer nyanserte og fleksible vernevedtak.

11.8 Pålegg om undersøkelse før vedtak kan treffes

Departementet har vurdert om det er behov for en særlig adgang til å ved enkeltvedtak kreve at tiltakshaver foretar nærmere undersøkelser før det kan treffes vedtak om tillatelse.

Utgangspunktet for forvaltningens søknadsbehandling etter kapittel 4 er at tiltakshaver selv fremskaffer og evt. bearbeider de opplysninger som er nødvendige for at forvaltningen skal kunne behandle søknaden, herunder dokumenter, kart, skisser, analyser m.v. Flere bestemmelser i forvaltningsloven forutsetter partens medvirkning i søknadsfasen, og i praksis vil slik informasjon bli tilveiebrakt i samråd med forvaltningen.

I den utstrekning det er nødvendig med nærmere undersøkelser eller utredninger for å få saken tilstrekkelig opplyst, ut over de opplysninger m.v. som tiltakshaver er villig til å fremskaffe, må dette i utgangspunktet utføres og bekostes av forvaltningen. Hvis ikke ville forvaltningen være henvist til å avslå søknaden eller gi tillatelse på et usikkert faktisk grunnlag.

Departementet foreslår på denne bakgrunn en adgang for tillatelsesmyndigheten til å kreve undersøkelser før vedtak kan treffes etter lovens kapittel 4.

12 Tiltak ved fare eller skade for ferdselen mv.

12.1 En alminnelig plikt til å unngå atferd som kan volde fare eller skade ferdselen eller omgivelsene

Som nevnt er retten til fri ferdsel utgangspunkt for reglene i havne- og farvannsloven om bruk av farvann. I friluftsløven § 6 er det fastsatt en alminnelig rett til å ferdes fritt på sjøen. Det er imidlertid akseptert at friheten må tåle visse innskrenkninger ut fra hensynet til fremkommelighet og sikker sjøverts ferdsel.

Det kan ikke betegnes som en utøvelse av allemannsrett å nytte fartøy slik at det kan volde fare eller skade for ferdsel til sjøs eller omgivelsene. Det er ikke bare uaktsom ferdsel som kan skape fare for andre. Også andre handlinger, f.eks. bruk av lys, kan medføre fare eller skade for ferdselen. Videre vil vrak kunne utgjøre en fare eller skade for sikker ferdsel eller fremkommelighet i farvannet.

På bakgrunn en at stadig flere og ulike brukere skal dele kystsonens ressurser og en tiltagende konkurranse blant brukerinteressene, er det et økende behov for å fastlegge en prinsipiell aktsomhetsplikt overfor andre.

Departementet foreslår på denne bakgrunn et generelt forbud mot å nytte eller etterlate fartøy, kjøretøy og gjenstander på en slik måte at det kan voldes fare, skade eller ulempe for ferdsel til sjøs eller omgivelsene, med mindre det er tillatt etter loven her, jf. utk § 5-1 første ledd.

Bestemmelsen danner utgangspunkt for de påfølgende reglene om den ansvarliges gjenopprettingsplikt, om det offentliges adgang til å gi pålegg og selv sørge for tiltak.

12.2 Oppryddings- og avbøttingsplikt

12.2.1 Gjeldende rett

Gjeldende lov § 18 tredje ledd gir offentlig myndighet en generell adgang til å gi pålegg om nødvendige tiltak dersom fartøy, kjøretøy eller andre gjenstander "kan volde fare eller skade". Tilsvarende kan det gis pålegg om å fjerne "vrak og gjenstander som synker, strandes, forlates eller henlegges". I forhold til et skip vil det ut fra hensynet til trygg ferdsel og forsvarlig trafikkavvikling kunne være behov for et slikt inngrep selv om skipet ikke er blitt vrak, f. eks. når skipet er grunnstøtt eller sunket. Pålegget rettes til den som var eier da vedkommende fartøy eller gjenstand sank, strandet, ble forlatt eller henlagt, som i tilfelle selv må dekke kostnadene ved å etterkomme pålegget. Blir pålegget ikke etterkommet, gir § 20 myndighetene selv rett til om nødvendig å berge, fjerne eller ta i forvaring fartøy, vare eller gjenstand, samt vrak og gjenstander som er sunket, strandet, forlagt eller henlagt. Etter § 32 er eieren eller rederen i så fall ansvarlig for kostnadene ved slike tiltak.

12.2.2 Departementets vurderinger og forslag

Gjeldende havne- og farvannslov fastsetter ingen selvstendig plikt for den ansvarlige til å iverksette avbøtende tiltak. Tiltaksplikten inntreer først når myndighetene treffer vedtak med pålegg om at den ansvarlige skal iverksette tiltak. Det kan stilles spørsmål om pliktmomentet bør fremheves sterkere, dvs. at man i havne- og farvannsloven oppstiller en selvstendig plikt for den ansvarlige til å foreta avbøttings- eller gjenopprettingstiltak uten forutgående pålegg fra myndighetene.

Et eksempel på avbøttingsbestemmelse i gjeldende regelverk finnes i forurensningsloven § 7 annet ledd: ”Når det er fare for forurensning i strid med loven eller vedtak i medhold av loven skal den ansvarlige for forurensning sørge for tiltak for å hindre at den inntreer. Har forurensningen inntrådt skal han sørge for tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkningen av den. Den ansvarlige plikter også å treffe tiltak for å avbøte skader og ulemper som følge av forurensningen eller av tiltakene for å motvirke den.” Plikten til å avbøte gjelder tiltak ”som står i et rimelig forhold til de skader og ulemper som skal unngås”. Også i svalbardmiljøloven § 91 finner man en regel om plikt til gjenoppretting og avbøting ved overtredelse av loven.

Det kan anføres flere gode grunner for å pålegge lovovertræder en selvstendig plikt til å foreta gjenopprettingstiltak. Først og fremst kan det vises til rettspedagogiske og preventive hensyn. Det er imidlertid visse innvendinger mot en gjenopprettingsplikt. Ikke alle skader lar seg gjenopprette. Dette kan skyldes at det ikke er fysisk mulig, f.eks. ved sprenging i fjell.

Selv om gjenoppretting i prinsippet er mulig, kan det være andre forhold som gjør det lite rimelig å pålegge iverksettelse av avbøtende tiltak. Tiltakene kan være så kostnadskrevenende eller vanskelige å utføre at det ikke står i forhold til den aktuelle overtredelsen/skaden. Det kan også være at de avbøtende tiltakene i seg selv innebærer inngrep som kan medføre ytterligere skade på miljø eller eiendom. Faren for slike skader kan være knyttet til både til det avbøtende tiltakets art og overtræderens faglige kunnskaper og erfaring med å gjennomføre denne type tiltak.

Etter departementets mening bør utgangspunktet være en selvstendig plikt for overtræderen til å iverksette tiltak for å avverge eller avbøte ytterligere skade på ferdseilen til sjøs eller omgivelsene for øvrig uten forutgående pålegg fra myndighetenes side. I lovutkastet er en slik regel foreslått i § 5-1 annet ledd. Departementet er av den oppfatning at plikten til å utføre tiltak bør gjelde allerede når det foreligger en fare for skade, jf. utk § 5-1 annet ledd første punktum. På dette tidspunktet vil overtræderen kunne sette inn forebyggende tiltak. Har overtredelsen medført skade, bør overtræderen ha plikt til å sørge for tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkningen av den.

Departementet foreslår videre at myndighetene alltid kan forholde seg til eier av fartøy, kjøretøy eller gjenstand som et mulig ansvarssubjekt, særlig vil dette være viktig ved spørsmål om hvem som skal dekke det offentlige kostnader ved tiltak. Dette endrer ikke den primære regelen om at den ansvarlige vil kunne variere med risiko- og tilknytningsforhold, og sågar være flere personer. Der det ikke utpeker seg andre aktuelle rettssubjekter slik som reder eller operatør, eller i de tilfellene hvor på grunn av kompliserte eier- og driftskonstellasjoner er uklart hvem som er

ansvarlig, så vil myndighetene alltid også kunne holde seg til den som er eier. Med eier menes da den som er registret som eier i NIS eller NOR eller tilsvarende utenlandsk register.

12.3 Vrakfjerningsplikt

12.3.1 Gjeldende rett

Gjeldende lov § 18 tredje ledd gir hjemmel for havnemyndighetene til å gi pålegg om vrakfjerning ut fra farbarhets- og sikkerhetshensyn, jf. gjeldende lov § 1 og § 18 første ledd første punktum. I praksis blir det også tatt hensyn til fiskeriaktivitet.

Også forurensningsloven gir hjemmel for å pålegge vrakfjerning.

Forurensningsloven § 28 inneholder et generelt forbud mot at noen tømmer, etterlater, oppbevarer eller transporterer avfall slik at det kan virke skjemmende eller til skade eller ulempe for miljøet. I § 28 første ledd annet punktum er det særskilt fastsatt at forbudet også gjelder skipsvrak og andre større lignende gjenstander. Den som overtrer forbudet skal sørge for ”nødvendig opprydding”, jf. § 28 tredje ledd. Når det er påkrevet, kan eieren gis pålegg etter § 37 om å sette i verk slike oppryddingstiltak eller å dekke ”rimelige utgifter” ved fjerning eller opprydding utført av andre.

12.3.2 Forslag til vrakfjerningskonvensjon

Draft Convention on Wreck Removal (DWRC), utkast til Vrakfjerningskonvensjon, er under behandling i IMO, Legal Committee. Det antas at Vrakfjerningskonvensjon vil bli vedtatt på Diplomatkonferansen i regi av IMO i mai 2007.

Konvensjonens anvendelsesområde er ikke avklart. I DWRC er konvensjonens generelle anvendelsesområde i utgangspunktet begrenset til den økonomiske sone ”exclusive economic zone of a State Party”. I tillegg er det i utkastet utformet en artikkel som gir mulighet for den enkelte medlemsstat å vedta om og eventuelt hvilke av konvensjonens artikler som skal gjelde for sjøområder underlagt statens jurisdiksjon ”Waters subject to its jurisdiction”. Bakgrunnen for denne løsningen er ønsket om å ikke begrense kyststatenes suverenitet.

Alternativt til anvendelsesområdet presentert i DWRC, er det foreslått at konvensjonen automatisk skal gjelde på statenes territorium, herunder dens territorialfarvann, eventuelt innføre en artikkel som gir medlemsstatene mulighet til å utvide konvensjonens generelle anvendelsesområde til å omfatte dette området. Forslagene skal ikke begrense kyststatens suverenitet. Forslagene gir derimot kyststaten mulighet og rett til å anvende konvensjonens ansvars- og forsikringsregler også innefor statenes territorium, herunder territorialfarvann.

12.3.3 Departementets vurdering og forslag

Det ligger et stort antall vrak i norske farvann. I Kystverkets vrakdatabase er det registrert mer enn 2100 vrak over 100 bruttotonn som har gått ned etter 1914. Vrak kan utgjøre en fare eller ulempe for sikker navigasjon, for fremkommelighet, for miljøet eller annen aktivitet i farvannet.

Der hvor vraket volder fare eller skade for ferdsel til sjøs eller omgivelsene for øvrig, følger det allerede av utk § 5-1 annet ledd at den ansvarlige har selvstendig plikt til å iverksette tiltak og at myndighetene kan gi pålegg om tiltak. Se nærmere punkt 12.2.2.

Departementet mener at havne- og farvannsmyndighetene bør ha myndighet til å pålegge vrakfjerning eller opprydding også utover de tilfellene der vraket kan volde fare, skade eller ulempe, se utk § 5-2. En slik hjemmel kan være aktuell der vraket er til ulempe eller til hinder for ferdselen, for annen aktivitet eller for iverksettelsen av tiltak i farvannet, f.eks. legging av rørledning. Også for slike tilfeller bør den ansvarlige kunne pålegges å fjerne vraket eller å sette i verk andre nødvendige tiltak for å avbøte eventuelle ulemper, f.eks. å merke vraket. En vrakfjerningsplikt m.v. og adgang til å pålegge fjerning og opprydding bør i utgangspunktet ikke begrenses til fartøy, men omfatte også kjøretøy og andre gjenstander.

Utk § 5-2 må avgrenses mot tilfeller hvor det kun er miljøhensyn som begrunner vrakfjerning. Som eksempel kan nevnes vrak som virker skjemmende eller som kan være til skade eller ulempe for miljøet. Håndtering av slike vrak vil måtte skje etter reglene i forurensningsloven, se §§ 28, 37 og 74.

Forholder den ansvarlige seg passiv, kan det være at andre iverksetter tiltak for å fjerne vraket eller å rydde opp gjenstander eller last fra vraket. I forhold til slike situasjoner foreslår departementet en hjemmel til å pålegge den ansvarlige å dekke rimelige utgifter som noen har hatt til fjerning eller opprydding.

Når det gjelder adgang for myndighetene til selv å iverksette vrakfjerning vises det til punkt 12.4 "Direkte gjennomføring".

Gjeldende lov definerer ansvarssubjektet for pålegg om vrakfjerning m.v. som "den som var eier da vedkommende fartøy eller gjenstand sank, strandet ble forlatt eller henlagt". Dette medfører at myndighetene ikke kan rette bindende pålegg mot nye eiere hvis det har skjedd ett eierskifte, og at den opprinnelige eier ikke kan fri seg fra sitt ansvar ved salg eller liknende.

Departementet foreslår at denne regelen utvides slik at også den som er eier på *det tidspunkt pålegget gis*, kan anses som ansvarlig for kostnadene. Dette er den regel som er valgt for vrakfjerning i medhold av forurensningslovens § 37 annet ledd. Regelen gir myndighetene fleksibilitet samtidig som det kan rettes krav mot den som til enhver tid har den mest aktuelle og sterkeste interessen i fartøyet eller gjenstanden. Ved en slik løsning påhviler ansvaret altså *i tillegg* den nye eier, uten hensyn til grunnlaget for eiendomsretten. Myndighetene kan dermed holde seg til den ansvarlige som finnes mest hensiktsmessig.

Loven løser ikke spørsmålet om hvem som er innbyrdes ansvarlig mellom tidligere og nye eiere. Hvor eierskifte har funnet sted som følge av salg, kan dette være løst i kontrakten mellom partene. Dette rettsforholdet bør imidlertid være

myndighetene uvedkommende, slik at man kan holde seg fullt ut til den som fremstår som mest tjenlig, eventuelt begge.

Etter ordlyden i forurensningsloven § 37 annet ledd kan pålegg ikke rettes mot personer som ble eiere etter det tidspunktet da vraket ble etterlatt, men som ikke er eier "når pålegget gis". Det har imidlertid vært noe tvil rundt hvordan denne loven skal tolkes på dette punkt. Departementet finner imidlertid i forhold til havne- og farvannsloven at det er tjenlig å holde slike "mellom-eiere" utenfor ansvaret for fjerning og opprydding. Mellom-eiere har overført sin tilknytning til fordel for en annen. At den første eier aldri blir fri ansvaret, kan begrunnes med at denne ved sitt eierskap, og ansvar og risiko knyttet til dette, er nærmere å dekke kostnader ved at fartøy, kjøretøy eller gjenstand sank, strandet, ble forlatt eller henlagt i dennes eiertid. Eieren på dette tidspunkt har normalt en direkte økonomisk interesse av sikker drift og vedlikehold. Drift vil helt eller delvis skje i dennes økonomiske interesse. Senere eiere vil normalt kun ha en mer tilfeldig interesse knyttet til vraket, for eksempel som kulturminne.

Et særlig spørsmål er om nye eiere kan oppgi eiendomsretten og på den måten fri seg fra et mulig krav fra myndighetene. Dette er det ikke tatt uttrykkelig stilling i forurensningsloven. De beste grunner taler likevel for å tolke "den som er eier når pålegget gis" slik at uttrykket også omfatter tidligere eier som har oppgitt eierskapet. Hvis ikke kan eier unndra seg ansvar på et taktisk tidspunkt. Dette er ikke en verneverdig interesse. Departementet foreslår av hensyn til legalitetsprinsippet at dette presiseres i havne- og farvannsloven. Dette vil følgelig gjelde for den som er eier på siste tidspunkt før pålegget utferdiges.

12.4 Direkte gjennomføring

12.4.1 Innledning

Ovenfor er omtalt departementets vurderinger og forslag om en plikt for lovovertredere til å stanse og rette rettsstridige forhold samt en plikt til å utføre gjenopprettende tiltak der overtredelser eller lovlig virksomhet har medført skade, fare for skade eller ulempe. Dersom noen unnlater å oppfylle disse forpliktelsene, kan det reises spørsmål om bruk av tvangsmidler, men også om myndighetene bør ha adgang til å utføre retting eller gjenoppretting for den ansvarliges regning. Dette er spørsmålet om direkte gjennomføring.

12.4.2 Gjeldende rett

Gjeldende lov § 20 annet og tredje punktum gir hjemmel for direkte gjennomføring. Bestemmelsen gir myndighetene hjemmel til å gripe inn dersom det må handles raskt, og utferdiget pålegg ikke blir etterkommet eller det ikke er tid til å finne noen som det kan utferdiges pålegg mot. Etter forutgående varsel kan havneadministrasjonen sperre av område i sjø og land og om nødvendig berge, fjerne eller ta i forvaring kjøretøy, fartøy, vare eller annen gjenstand. Det samme gjelder vrak.

Et eksempel på en bestemmelse om direkte gjennomføring i andre lover finnes i forurensningsloven § 74. Dersom et pålegg etter § 7 fjerde ledd om å iverksette

tiltak for å hindre forurensning, eller tiltak for å stanse, begrense eller fjerne virkningen av inntrådt forurensning ikke blir fulgt opp, ”kan forurensningsmyndigheten sørge for iverksetting av tiltakene”.

Forurensningsmyndigheten kan også sørge for iverksetting av tiltakene ”dersom et slikt pålegg kan medføre at iverksettelsen av tiltakene forsinkes eller dersom det er uvisst hvem som er ansvarlig. Tilsvarende gjelder ved pålegg om å fjerne et avfall eller vrak med hjemmel i forurensningsloven § 37. Forurensningsloven § 74 må ses i sammenheng med §§ 75 til 77 som regulerer bruk av tredjepersoners eiendom i forbindelse med ulike tiltak, herunder direkte tiltak. Videre har vannressursloven § 61 hjemmel for direkte gjennomføring av pålegg som ikke blir etterkommet. Svalbardmiljøloven § 97 har en generell hjemmel for sysselmannen til å foreta direkte gjennomføring.

12.4.3 Departementets vurdering og forslag

Etter departementets mening er det avgjørende at det finnes enkle og effektive virkemidler for å få fjernet fartøyer eller innretninger som kan volde fare, skade eller ulempe for ferdsel eller for å få begrenset skader som har inntrådt. Tilsvarende er det et behov for effektive virkemidler for å fjerne fartøyer, kjøretøyer og gjenstander som er sunket, strandet, er forlatt eller henlagt. Departementet mener det er behov for å videreføre en hjemmel for direkte gjennomføring, og foreslår dette i utk § 5-3.

12.5 Gjennomføring på andres faste eiendom. Den ansvarliges erstatningsplikt m.v.

En effektiv gjennomføring av tiltak for å gjenopprette eller forebygge skade kan nødvendiggjøre bruk av tredjepersoners eiendom. Departementet foreslår derfor at der myndighetene utfører tiltak etter reglene om direkte gjennomføring, vil det etter § 5-4 åpnes opp for bruk av tredjepersoners eiendom. Eiendomsbegrepet vil etter denne bestemmelsen omfatte både fast eiendom og løsøre. Når det gjelder bruk av tredjemanns eiendom, kan det bl.a. være tale om å skaffe seg atkomst via annens faste eiendom til stedet der et vrak ligger eller der en gjenstand som skaper fare er. For løsøre kan det for eksempel være behov for å bruke vedkommendes fartøyer, maskiner, redskaper etc. i gjennomføringen av tiltakene.

Departementet har vurdert om også *den ansvarlige* etter §§ 5-1 og 5-2 bør gis hjemmel til å benytte private personers eiendom. Men da en slik regulering vil hjemle adgang til vidtgående inngrep i tredjepersoners private eiendomsrett, er det ikke funnet ønskelig å utstyre private med slik myndighet.

Dersom en tredjeperson lider tap som skyldes skade eller ulempe ved gjennomføring av tiltak på dennes eiendom, mener departementet at den ansvarlige bør være erstatningsansvarlig, jf. § 5-4 annet ledd første punktum. For å sikre at uskyldige tredjepersoner holdes skadesløse, bør imidlertid staten dekke beløpet dersom tredjeperson ikke mottar erstatning etter påkrav, jf. § 5-4 annet ledd annet punktum. Staten vil ha regressrett overfor den ansvarlige. Det bør påses at tredjeperson får utbetalt erstatningsbeløpet så snart som mulig, selv om det kan være rimelig at den ansvarlige – eventuelt staten – får anledning til å utbedre skaden når det kan skje uten ytterligere ulemper.

12.6 Tiltak overfor havarist

Et fartøy som er ute av stand til å manøvrere eller har kommet i brann, eller som har grunnstøtt eller er i ferd med å gå på grunn, eller som er sprunget lekk eller for øvrig er i fare for å synke, vil kunne føre til fare for mannskapet og fartøyet, for annen trafikk og/eller for miljøet. I slike situasjoner er det viktig at det raskt settes i verk tiltak for å sikre fartøyet og for å hindre eventuelle skader og/eller for å begrense skadevirkningene.

Det kan oppstå situasjoner hvor kapteinen, rederiet og/eller skipets assurandør nøler med eller unnlater å tilkalle hjelp når situasjonen er kritisk. Dette kan skyldes et ønske om i det lengste å unngå en bergingsoperasjon med de kostnader (bergelønn) dette medfører. Videre er sjølovens regler om berging fravikelige. Eksistensen av avtalefriheten fører til at det forut for bergingsoperasjonen ofte vil foregå forhandlinger mellom bergerne og kapteinen/rederiet/skipets assurandør. Dette kan føre til at verdifull tid går tapt. (Se NOU 1994:23 "Berging")

Departementet viser til at det har vært flere omfattende skipsforlis de senere årene med påfølgende forurensning, og ser et klart behov for en styrking av ulike tiltak som kan bedre mulighetene for å begrense eller avverge miljøødeleggelser. Etter departementets vurdering må hensynet til liv og helse, miljø og navigasjonssikkerheten gå foran kapteinens/rederiets/assurandørens interesser i å unngå eller begrense kostnadene ved at det settes i verk en bergingsoperasjon.

På denne bakgrunn foreslår departementet i utk § 5-5 hjemmel for myndighetene til på nærmere vilkår å treffe tiltak for å sikre fartøy som er ute av stand til å manøvrere eller har kommet i brann, eller som har grunnstøtt eller er i ferd med å gå på grunn, eller som er sprunget lekk eller for øvrig er i fare for å synke. Unnlattelse av å etterkomme pålegg om medvirkning vil kunne medføre straff.

Eksempler på nødvendige tiltak kan være ombordsetting av personell for å bistå skipsføreren og mannskapet med å få kontroll med skipet, tuing av havaristen, nødlossing etc. Begrensningen ligger i at tiltaket må anses nødvendig.

Før tiltak iverksettes bør enhver fysisk eller juridisk person som har reelle interesser i fartøyet og som med rimelighet kan ventes å bli berørt av tiltaket, informeres om tiltaket. Nødvendig kontakt bør etableres uten opphold. Dette vil i første rekke være eier, reder, eventuelt operatør og assurandør som har reelle interesser knyttet til fartøy/tiltak. Alle synspunkter som disse måtte legge frem bør tas med i vurderingen av hvorvidt og hvordan tiltaket skal gjennomføres. Dersom det ikke er tid eller handlingsrom til å kontakte berørte parter, må myndighetene likevel kunne gripe inn.

Tiltak overfor havarist vil til tross for utgangspunktet om samråd og samarbeid, om nødvendig måtte gjennomføres ved tvang. Departementet understreker at eventuelle inngrep overfor fremmede skip bare kan skje så langt det er forenlig med folkeretten.

Inngrep overfor havarist vil være enkeltvedtak og det vil være underlagt de skranker som følger av den alminnelige forvaltningsretten i tillegg til de lovfestede kravene. Det må derfor bl.a. trekkes en grense mot inngrep som samlet sett fremstår som grovt urimelig for den det retter seg mot. Det er derimot bevisst ikke nedfelt noen alminnelig rimelighetsbegrensning i lovteksten. Kostnadene for

eier/reder ved tiltak som iverksettes er selvsagt relevant i myndighetenes vurdering av hvorvidt det skal gripes inn, når det skal gripes inn, og ved valg av tiltak.

Myndighetene må vurdere rimeligheten av å gripe inn, når det eventuelt er rimelig å gripe inn og hvilke tiltak som er rimelige å iverksette. Momenter i myndighetenes vurdering vil være omfanget av og sannsynligheten for skade hvis tiltaket ikke blir iverksatt, sannsynligheten for at tiltaket får den tilsiktede virkning og omfanget av den skade som tiltaket kan forårsake. Rimeligheten og hensiktsmessigheten av disse beslutninger/avveininger vil som sagt i utgangspunktet være en vurdering som eksklusivt ligger til vedkommende myndighet som er tildelt kompetanse.

Tiltak mot havarist vil regelmessig være en kostnad som kan forsvares, og under ordinære omstendigheter vil den heller ikke påløpe svært høye kostnader sammenliknet med den potensielle skade som skal avverges. I tillegg tilsier effektivitetshensyn at myndighetene bør kunne gripe inn uten hinder av tidkrevende kostnadsanalyser og vurderinger av utidige krav om å utsette inngrep fra skipets eier eller reder. En føre-var betraktning trekker klart i samme retning.

På den annen side er det uttrykkelig nedfelt i lovteksten at de tiltak som iverksettes må være ”påkrevd”. Departementet understreker at det vil være vedkommende myndighets vurdering av forholdene på beslutningstidspunktet som vil være utgangspunktet for om tiltaket kan anses som nødvendig. Det må altså foretas en helhetlig vurdering av behovet for tiltak, og hvis det finnes flere alternative handlemåter, må myndighetene velge den minst byrdefulle for eier/reder.

Det skal ikke i større utstrekning enn det som er helt nødvendig gripes inn i skipsførers ansvar og plikter. Loven medfører derfor som utgangspunkt og hovedregel ingen endringer i de regler som gjelder ansvaret til skipsføreren, eller den som fører kommandoen i hans sted. Dette innebærer også at tiltaket bør søkes utformet slik at skipsfører beholder ansvaret på fartøyet. Også i havarisituasjoner er det dermed rederiet som svarer for handlinger og unnlatelser fra skipsfører og andre i fartøyets tjeneste, jf. særlig sjølovens § 151 som definerer rederens arbeidsgiveransvar.

Skipsføreren har et vidtgående ansvar og myndighet til å treffe avgjørelser vedrørende skipet. Hjemmelen er sedvanerett og lovgivningen angående sjøfart, skip og forholdene ombord, samt forskrifter gitt i medhold av denne lovgivningen. Det er særlig grunn til å peke på reglene i sjølovens kap. 6 og 7. Dersom det rettes pålegg til skipets fører eller andre i fartøyets tjeneste om å medvirke til gjennomføringen av nødvendige tiltak, bør pålegg i størst mulig grad gi anvisning på det resultatet man ønsker å oppnå slik at skipsfører beholder ansvaret for og myndighet over fartøyet, herunder fremdrift, navigering og manøvrering. Imidlertid er det grunn til å understreke at dersom situasjonen ikke tillater det, kan myndighetene treffe bindende pålegg også om manøvrering m.v.

Videre må de tiltak som iverksettes ikke gå videre enn det som med rimelighet er nødvendig for å få situasjonen under kontroll, således må de opphøre i tid straks det er klart at fare er avverget eller redusert til et akseptabelt nivå.

Etter forslaget skal arbeidet kunne utføres for *eierens* eller *rederens* regning. Departementet vil påpeke at det tradisjonelt sondres mellom skipets eier og

rederen, og at disse ofte er to forskjellige juridiske personer. Eieren er den som helt eller delvis eier skipet, enten personlig eller gjennom et selskap hvor eieren er personlig deltaker, aksjonær eller KS-andelshaver. Rederen er ansvarlig for skipets drift og er derfor normalt den som hefter både strafferettslig og erstatningsrettslig for de feil som begås i skipets tjeneste. Sjøfartslovgivningen knytter viktige rettsregler til rederbegrepet. Blant annet retter sjødyktighetskravene i sjødyktighetslovens seg mot rederen, og ikke mot eieren. For å sikre at myndighetene gis den beste mulighet til å få refundert eventuelle utgifter foreslår departementet at både eieren og rederen kan gjøres ansvarlig for kostnader etter § 5-5. Det er altså den som etter de alminnelige reglene i sjøretten er å anse som "eier" eller "reder", som skal dekke regningen i forbindelse med tiltakene for å sikre fartøyet. Dette ansvaret vil normalt omfatte skade, tap og direkte utgifter som oppstår i forbindelse med tiltaket. Myndigheten vil, der eier- og rederfunksjonen er på ulike hender, med denne formuleringen kunne holde seg til det rettssubjektet som fremstår som nærmest, eventuelt holde begge solidarisk ansvarlig. Hvem som er ansvarlig etter de underliggende forhold mellom eier og reder, er i utgangspunktet myndighetene uvedkommende.

13 Alminnelige regler for havner (adgang til havn, sikkerhet, miljø og beredskap)

13.1 Adgang til havn

13.1.1 Folkerettslige regler

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 om rett til å anløpe havn, annet enn ved implisitte henvisninger til adgang ved havsnød, jf. art. 25.

En rekke traktater foreskriver at partene skal kunne ha adgang til hverandres havner. Retten til å anløpe norske havner er regulert i flere bilaterale handels- og sjøfartsavtaler. Videre er Norge part i Overenskomst og vedtekter om den internasjonale ordning av sjøhavner av 9. desember 1923. Av andre traktatparter kan nevnes Danmark, Storbritannia, Sverige, Tyskland og Frankrike. Russland og USA er ikke parter i overenskomsten. Etter overenskomsten skal fremmede fartøyer ha adgang til havn, med forbehold for fiskefartøyer og fartøyer i mindre kystfart. Overenskomsten åpner imidlertid for at kontraherende stater kan begrense anløp gjennom "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."

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.

Et noe mer tvilsomt spørsmål er om det eksisterer en alminnelig folkerettslig regel om rett til ”access to ports”, noe som har vært antatt av en rekke folkerettsforfattere og har vært påberopt i praksis, uten at spørsmålet er blitt endelig avklart.

De beste grunner taler for at det ikke foreligger noen generell alminnelig folkerettslig 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. Dette medfører bl.a. konsekvenser for fartøyer som har reddet skipbrudne eller andre i havsnød og deres adgang til nærmeste hensiktsmessige havn.

Med bakgrunn i Tampa-saken i august 2001 vedtok IMO i mai 2004 endringer i Den internasjonale konvensjon om sikkerhet for menneskeliv til sjøs (SOLAS-konvensjonen) og Den internasjonale konvensjon om ettersøkning og redning til sjøs (SAR-konvensjonen) knyttet til behandling av personer reddet i havsnød. Endringene medfører en klar forpliktelse om at land som har tiltrådt SOLAS-konvensjonen og/eller SAR-konvensjonen skal samarbeide slik at kapteiner på skip som har reddet nødstedte skal kunne avlevere de personer som er reddet, med minst mulig forsinkelse for skip. Noen av endringene retter seg mot skips kapteiner og presiserer forpliktelsene til å gi assistanse til personer i nød. Det innføres også en bestemmelse rettet mot skips eiere, befraktere, og andre om at ingen part skal forhindre kapteinen i å fatte de beslutninger vedkommende mener er nødvendig for å redde mennesker eller for å beskytte det marine miljø.

Et forslag om å gjennomføre enkelte av endringene i SOLAS- og SAR-konvensjonene i sjøloven § 135 om havsnød har vært på høring sommeren 2005.

13.1.2 Departementets vurdering og forslag

Departementet 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 mottaksplikt for havnen. Departementet foreslår i § 6-1 en regel om mottaksplikt etter mønster av den danske lov om havne § 5. Bestemmelsen gjelder i utgangspunktet for alle havner.

Plikten til å motta anløp kan begrunnes med flere hensyn. Departementet mener at det først og fremst er viktig å legge til rette for fri konkurranse i skipsfarten, herunder sikre at viktig infrastruktur langs kysten gjøres tilgjengelig for alle potensielle brukere til gagn for sjøtransporten. I tillegg nevnes at Norge er bundet av flere bi- og multilaterale traktater som forplikter medlemsstatene, innenfor visse grenser, til å sikre fri adgang til havn for fartøy som fører noen av medlemsstatenes flagg. Traktatene praktiseres i stor utstrekning ikke-diskriminerende også overfor ikke-traktatsparter.

Dersom et rederi vil starte en ny gods- og/eller passasjerrute, vil det følgelig ha krav på kai plass. Dette innebærer imidlertid ikke at havnen er pliktig til å foreta utvidelser av kaier og anlegg på land, og foreslås derfor at mottaksplikten bare gjelder i det omfang plassforholdene tillater det. Tilgang for øvrig reguleres gjennom pristariffen.

Begrensninger i mottaksplikten kan skje av hensyn til sikkerhet og miljø i havnen, fiskerinæringen og fartøy i rutegående trafikk. Som hovedregel vil det altså være adgang til å prioritere rutegående trafikk og fiskefartøyer for levering av fangst.

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.

Eventuelle regler om tiltak mot fartøy som har fisket i strid med avtalte fiskeregler eller ønsket beskatningsmønster, inklusiv mulig utestenging fra havn som følge av slikt fiske, vil bli å regne som særregler (*lex specialis*) i forhold til de generelle reglene om adgang til havn som følge av forslaget her. Det samme kan gjelde brudd på andre sektormyndigheters regelverk.

En plikt til å motta anløp antas for øvrig å være forenlig med at det i havner med liten trafikk vil 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 kaiplass eller ankringssted.

13.2 Lasting og lossing

Gjeldende lov § 11 nr. 5 gir hjemmel for å gi forskrift om lossing, lasting, lagring og transport innen havnedistriktet av farlige stoffer og varer.

Lasting og lossing utgjør en kjerneaktivitet i havnen. Departementet mener det er behov for å oppstille en plikt i loven til å utøve laste- og losseoperasjoner på en sikker måte, se utk § 6-4 første ledd. I tråd med forslaget om å oppheve havnedistriktet som reguleringsområde, gjelderplikten i alle områder som omfattes av lovens geografiske virkeområde. Videre mener departementet atplikten til å laste og losse på en sikker måte ikke bør være avgrenset til farlige stoffer og varer, men atplikten i utgangspunktet bør gjelde generelt for alle typer gods/varer/stoffer som håndteres i havnen. I tråd med utk § 6-4 annet ledd vil departementet kunne fastsette nærmere krav til laste- og losseoperasjoner. Slike regler vil kunne gjelde i et nærmere avgrenset område og/eller gjelde for bestemte typer varer, stoffer og gods.

13.3 Havner med persontrafikk

På samme måte som det stilles krav til anlegg og innretninger som benyttes i forbindelse med lasting og lossing av gods i havnen, mener departementet at det kan være behov for å stille nærmere krav til anlegg og innretninger som benyttes i forbindelse med persontrafikk. Det er derfor gitt en alminnelig forsvarlighetsstandard for slike havner, samt en adgang til å gi utfyllende forskrifter, jf. utk § 6-3.

13.4 Sikkerhets- og terrorberedskap

13.4.1 Innledning

Utk § 6-6 inneholder bestemmelser som skal sikre havnen og skip som havnen betjener mot terrorhandlinger og trusler gjennom kontroll av personer, last osv. Lovforslaget baserer seg på IMOs regelverk for terrorberedskap, den såkalte ISPS-koden fra 2002, og EUs forordning 725/2004 om tiltak for økt terrorberedskap på skip og i havneterminaler. Formålet med koden og forordningen er å øke sikkerheten i internasjonal skipsfart samt beskytte havner som betjener fartøyene. Lovutkastet regulerer bare forholdet til havnefasiliteter.

13.4.2 Departementets vurderinger

13.4.2.1 Faktisk og rettslig bakgrunn. ISPS-koden og EU Forordning 725/2004

Terrorangrepene i New York og Washington 11. september 2001 synliggjorde et behov for å styrke sikkerhet og terrorberedskap generelt, herunder for sjøtransporten. Skip, havner og maritime installasjoner må oppfattes som potensielle mål for terrorangrep, samtidig som det kan tenkes anvendt som middel for terroraksjoner, for eksempel til transport av våpen.

På bakgrunn av internasjonale reaksjoner, ikke minst fra USA, vedtok IMOs generalforsamling allerede i november 2001 en resolusjon som understreket behovet for øket sikkerhet for å unngå lignende terroraksjoner innen sjøtransport. I løpet av 2002 utarbeidet IMOs sjøsikkerhetskomité (MSC) forslag til et nytt og omfattende regelverk, som ble vedtatt på en diplomatkonferanse i desember 2002. Regelverket ble inntatt som et nytt kap. XI.2 i IMOs konvensjon om sikkerhet for menneskeliv til sjøs (SOLAS). Til kapitlet ble det også utarbeidet en ny kode, International Ship and Port Facility Security Code, ISPS-koden. Koden består av to deler, der Del A inneholder bindende regler, mens Del B gir veiledende regler. I den utstrekning Del A fastsetter det, skal det likevel tas hensyn til de veiledende reglene.

Tidsfristen for å iverksette IMO-regelverket om sikkerhets- og terrorberedskap var 1. juli 2004.

Formålet med det nye regelverket er å øke sikkerheten og terrorberedskapen i internasjonal skipsfart og beskytte havner som betjener fartøyene. Dette skal skje gjennom samarbeid mellom stater, rederier, skip og havneterminaler. Det er forventet at det nye regelverket vil redusere mulighetene for at skipsfarten brukes som mål eller middel for terrorisme. Selv om operasjon av skip og havneanlegg vil bli dyrere og mer komplisert, har det vært bred enighet om at det er ønskelig med et sett av regler av denne typen for å unngå terrorhandlinger mot skipsfarten.

Når det gjelder *skip*, setter IMO-regelverket krav til passasjerskip som kan føre mer enn tolv passasjerer og lasteskip over 500 bruttotonn, forutsatt at skipene går i internasjonal fart. I tillegg omfattes flyttbare innretninger til en viss grad.

Når det gjelder *havneterminaler*, setter IMO-regelverket krav til havneanlegg som betjener skip i internasjonal fart. Det betyr at ikke bare offentlige/kommunale havner er omfattet, men også private havner, herunder industrihavner, oljehavner

og forsyningsbaser, hva enten de er lokalisert i eller utenfor offentlig havnedistrikt. Regelverket gjelder likevel bare de deler av et havneområde som betjener skip.

Rederier/skip og havneterminaler har plikt til å opprette systemer for å kontrollere personer og last som befinner seg på skipene eller i terminalen. Det skal utarbeides sikkerhetsplaner og utpekes en sikkerhetsansvarlig. Skipene skal ha utstyr som automatisk identifikasjonssystem (AIS) og terroralarm, og loggbok med opplysninger om flagg, registrert eier, classeselskap mv. I havneterminalene er inngjerding av visse områder, med kontroll av innganger/utganger mv aktuelle tiltak. De konkrete tiltakene varierer for ulike typer av skip og havneterminaler, og avhenger også av sikkerhetsnivået vedkommende skip eller havneterminal operer på.

Regelverket innebærer omfattende forpliktelser for myndighetene både i flaggstater og kyststater. Det skal fastsettes sikkerhetsnivå for skip og havneterminaler, og gjennomføres utvidet kontroll av utenlandske skip. Sikkerhetsnivåene indikerer graden av beredskap fartøyene og havneanleggene skal innta. Det opereres med tre sikkerhetsnivåer, der nivå 1 er det normale nivået. Norske myndigheter skal sørge for videreføring av fastsatte sikkerhetsnivåer til alle norskregistrerte skip og til skip som befinner seg i norsk havn eller som er på vei dit. I tillegg skal myndighetene kontrollere ankomne skip ved en utvidet havnestatskontroll. Havneterminalene skal også kontrolleres av myndighetene.

Europaparlamentet og Rådet vedtok 31. mars 2004 forordning 725/2004 om tiltak for økt terrorberedskap på skip og i havneterminaler. Forordningen gjennomfører IMO-regelverket i EUs lovgivning, men innfører også tilleggskrav. I tillegg skal det innen juli 2007 foretas en nasjonal sårbarhetsanalyse for å vurdere om også deler av den nasjonale trafikken skal omfattes. Hvert land skal utpeke et nasjonalt knutepunkt for kontakt med EU-kommisjonen og andre medlemsstater. Sjøfartsdirektoratet er det nasjonale knutepunktet i Norge, og skal bl.a. samarbeide med Kommisjonen om inspeksjon av havneterminaler og rederier.

Forordning 725/2004 er innlemmet i EØS-avtalen 4. februar 2005. Den første forordningen ble gjennomført til 1. juli 2004.

13.4.3 Nærmere om rettstilstanden i Norge

ISPS-kodens krav for havner er gjennomført i norsk rett ved forskrift 23. juni 2004 nr. 1017 om sikkerhet og terrorberedskap i norske havner (ISPS-forskriften) og forskrift 18. juni 2004 nr. 918 om sikkerhet og terrorberedskap i havner på Svalbard. EU-forordningen er gjennomført i norsk rett ved endringsforskrift 18. februar 2005 nr.144 til ISPS-forskriften.

ISPS-forskriften regulerer et område som ikke tidligere har vært underlagt særlig regulering i norsk lovgivning. I tråd med ISPS-koden gir forskriften både obligatoriske krav og veiledende retningslinjer, se forskriftens § 4, som samtidig fastslår at enkelte av de veiledende retningslinjene i ISPS-koden er gjort obligatoriske i tråd med EU-forordningen. Forskriften § 5 fastsetter at EU-forordningen gjelder som forskrift, og at EU-forordningen har forrang ved eventuell konflikt med ISPS-forskriften.

Formålet med ISPS-forskriften er å forebygge og hindre terroranslag mot fartøy i internasjonal fart og mot havneterminaler som betjener slike fartøy. Den stiller krav til etablering, iverksettelse og oppfølging av sikkerhets- og terrorberedskapstiltak for norske havneterminaler. Havnen skal ha en sikkerhets- og terrorberedskapsplan, utarbeidet på grunnlag av en påbudt sårbarhetsanalyse, og ha ansvarlig sikkerhetsansvarlig med særlig opplæring i havnen.

Etter ISPS-forskriften skal Kystdirektoratet godkjenne sårbarhetsvurderinger og sikkerhets- og terrorberedskapsplaner. Når sårbarhetsvurderingen og sikkerhets- og terrorberedskapsplanen er godkjent, og Kystdirektoratet har verifisert at havneterminalen oppfyller kravene i ISPS-koden del A, SOLAS kap. XI-2 og de retningslinjer som følger av ISPS-forskriften, utsteder Kystdirektoratet et godkjenningsbevis (Statement of Compliance). Godkjenningsbeviset er bevis for at havneterminalen er godkjent i henhold til ISPS-kodens bestemmelser.

Når det gjelder ISPS-kodens krav i forhold til skip, er disse gjennomført i norsk rett ved forskrift 22. juni 2004 nr. 972 om sikkerhet og terrorberedskap om bord på skip og flyttbare innretninger og ved endringsforskrift av 22. juni 2004 nr. 1031 til forskrift av 1. juli 2003 nr. 969 om kontroll med fremmede skip og flyttbare innretninger i norske havner (havnestatskontrollforskriften), som fikk et nytt kap. 4 om inspeksjon vedrørende sikkerhet og terrorberedskap. EU-forordning 725/2004 er gjennomført i norsk rett ved endringsforskrift 4. februar 2005. Det er Nærings- og handelsdepartementet og Sjøfartsdirektoratet som har ansvaret for de nødvendige tiltakene på skip, og departementet går ikke nærmere inn på dette.

14 Havnenes finansiering og konkurransesituasjon

14 Havnenes organisering, finansiering og konkurransesituasjon

14.1 Forvaltning og drift av offentlige havner - Fiskeri- og kystdepartementets vurdering og anbefaling

Fiskeri- og kystdepartementet anbefaler at offentlige havner, som hovedregel, fritt skal kunne velge organisasjonsform for utøvelse av sin virksomhet. Næringsliv og befolkning skal tilbys et effektivt og helhetlig transporttilbud. Eier- og vertskommuner må derfor ha et profesjonelt og forretningsmessig forhold til havner som fungerer som knutepunkt i transportnettverket innenlands og i transportkorridorene mot utlandet. For å sikre at nasjonale interesser innen havnesektoren blir tilstrekkelig ivaretatt, er det behov for å åpne for at staten kan bestemme hvordan havnevirksomheten skal organiseres i nasjonale havner. For øvrige havner antas det at kommunene, basert på lokal betydning og lokale forhold, gir tilstrekkelig handlingsrom for drift og utvikling av havnevirksomheten.

14.1.1 Nærmere om departementets vurderinger og anbefalinger

Fiskeri- og kystdepartementet har ved flere anledninger gitt uttrykk for at havne- og farvannsloven ikke lenger er et formålstjenlig styringsverktøy for sektoren. Det

er flere årsaker til dette. Bestemmelsene om styring og organisering er en, en annen er knyttet til økonomi og finansiering. Det er derfor grunn til å se nærmere på bestemmelsene knyttet til havnekassen, og hvilke konsekvenser bestemmelsene har for utviklingen av havnene. Helt sentral i denne vurderingen er begreper som ”kostnadsansvarsprinsippet”, ”selvfinansieringsprinsippet” og definisjonen av ”havneformål”, jf. kap. 2.7.

En av målsettingene med transportpolitikken er å styrke sjøtransporten. For å nå dette, må det stimuleres til intermodale transportløsninger med tilstrekkelig transportkvalitet (framføringstid, leveringsbetingelser etc.) til en konkurransedyktig pris. Dette skal bl.a. gjøres ved å legge til rette for at havnene utvikles til effektive omlastingsterminaler for dør-til-dør transporter. Havnene må dermed tiltrekke seg gods som enkelt kan omlastes mellom skip, lastebil og tog. Containere er den lastbæreren som dominerer kombinerte transportløsninger. Økonomi i slike transportløsninger krever retningsballanse, volum og frekvens. Dette betyr at denne type gods må konsentreres til færre havner. Spørsmålet blir dermed om bestemmelsene om havnekasse og havneformål er forenlig med en slik utvikling av havnene.

Det er fra flere hold, både forskningsmiljøer og aktører innen havnesektoren, pekt på at dagens lovgivning gir lite handlingsrom og svake incentiver til endret atferd, nye strategier og utvikling for både offentlige og private aktører. Det er særlig styrings- og finansieringsmodellen som trekkes frem som en vesentlig hindring for en få til en nødvendig utvikling på sektoren. Fravær av private interesser på eiersiden gjør at godset spres på mange havner, som hver får lav frekvens og et begrenset tilbud til brukerne. En konsolidering i havnesektoren vil kunne bidra til et styrket sjøtransporttilbud, men dagens regelverk vanskeliggjør en slik restrukturering. Begrensningene som ligger i bestemmelsene om disponering av økonomiske midler, gjør at havnene og kommunene i svært beskjeden grad kan, eller har incentiv til, å påvirke tilbudssiden i markedet. Dette bidrar til å opprettholde en fragmentert havnestruktur som igjen gjør at sjøtransporten i for liten grad er konkurransedyktig med landtransport.

I en del sammenhenger blir det hevdet at dagens selvfinansieringsprinsipp og kostnadsansvarsprinsipp medfører at prisene som brukerne av havnen må betale er lavere enn de ellers ville ha vært. Dette er imidlertid lett å finne argumenter mot en slik påstand. Som det er pekt på tidligere, er det utført analyser som viser at havnesektoren verken er tilstrekkelig konkurransedyktig eller effektiv. Dette er forhold som neppe kan sies å resultere i en rett pris, eller en lavest mulig pris. Et finansieringssystem som er konstruert slik at avgiftene skal dekke kostnadene, uten at kostnadene nødvendigvis er kommersielt begrunnet, vil ikke uten videre resultere i lave priser for brukerne av de tjenester som produseres.

Etter Fiskeri- og kystdepartementets vurdering bør det derfor vurderes om offentlige havner i større grad skal åpnes for privat deltagelse, og i tillegg om de skal utsettes for større grad av konkurranse gjennom bl.a. bruk av prismetanismen. Det bør også åpnes for at de offentlige havnene selv fastsetter prisen på sine tjenester, og at disse fritt kan fastsettes på bakgrunn av markedsforhold og betalingsvilje. Det er likevel avgjørende at det er mulig å korrigere priser som følger av markedssvikt. Det opplyses i denne forbindelse at

EU ser nærmere på problemstillingen knyttet til prising for bruk av infrastruktur for alle transportformer.

For å bøte på eksisterende problemer knyttet til manglende handlingsrom, bør det også vurderes å lempe på bestemmelsen om at havnens inntekter bare skal benyttes til havneformål. Årsaken til dette er at en slik bestemmelse reduserer havnens inntekspotensial, som igjen svekker konkurransedyktigheten. Det bør også åpnes for at havnene kan investere i, eller kjøpe opp, andre havner uten noen geografisk begrensning knyttet til slike disposisjoner. Videre bør det være en viss adgang også for de offentlige eierne til å ta utbytte av overskuddet fra havnedriften, for å gi et økonomisk incentiv til å utvikle havnen. Samtidig må havnens økonomi sikres mot utilbørlig press som følge av at kommunens øvrige økonomi ofte er under press. Et hensyn er også at havnens brukere bør vernes mot faren for grådige eiere som prioriterer kortsiktig gevinst.

Det foreslås på denne bakgrunn at det gis hjemmel for å oppstille en nærmere definert handlingsregel for utbytte der de offentlige havnene har organisert sin havnevirkosomhet i eget rettssubjekt, eller for eksempel organisert et utleieselskap.

Offentlige havnearealer og øvrig havneanlegg er imidlertid en del av den nasjonale infrastrukturen, og det anses derfor viktig at arealene forblir i offentlig eie. Dette styrker også muligheten for regional og nasjonal planlegging og prioriteringer gjennom de ordinære prosesser. Dersom private skal inviteres til havnedrift, bør det derfor være en forutsetning at arealer og havneanlegg sikres mot avhending og omdisponering. Et alternativ som sikrer at viktige havneareal forblir i offentlig eie, er at kommunene leier ut arealene på langsiktige kontrakter til operatørselskaper eller driftsselskaper. Selskapet bør i slike tilfeller ha full disposisjonsrett over arealene, selvsagt med unntak av muligheten til å selge eiendommene. Stat og kommune vil ha styringsinstrumenter gjennom plan- og arealbestemmelser. Det bør videre åpnes for at et havneselskap som har inngått langvarig leiekontrakt kan drive fremleie til annen virksomhet. Selskapet og kommunen bør også kunne forhandle om å heve kontrakten i tilfeller der dette anses hensiktsmessig for partene. Kommunen og staten bør kunne gå inn som eiere i havneselskapet, på samme måte som private aktører, dersom dette vurderes som hensiktsmessig for å ivareta fellesskapets interesser på mest mulig måte.

Kommunene får på denne måten incentiv til en mer aktiv og konstruktiv forvaltning av havnearealene, enn det som er tilfellet under gjeldende lovgivning.

Under drøftes forutsetninger for en mer optimal oppgavefordeling, samt konsekvenser av nødvendige lovendringer.

14.1.2 Om grensdragingen mellom offentlige myndighetsoppgaver og kommersiell drift

For å styrke sjøtransportens posisjon i transportmarkedet, er det viktig å legge til rette for økt samarbeid om havnedrift mellom offentlige og private interesser.

I denne forbindelse vil det være hensiktsmessig å se nærmere på om det bør legges opp til et skille mellom myndighetsoppgaver og kommersielle driftsoppgaver i de offentlige havnene.

Verken begrepet ”myndighetsoppgaver” eller begrepet ”kommersiell drift” er entydig eller skarpt definert. ”Myndighetsoppgaver” kan tolkes snevert slik at det kun omfatter rene tilsynsoppgaver. Den kommersielle driften vil i et slik tilfelle bestå av forretningsdrift og eiendomsforvaltning. Motsatt kan myndighetsbegrepet tolkes vidt, og omfatte både eiendomsforvaltning, forretningsdrift og fastsettelse av gebyr. Den kommersielle driften vil i dette tilfellet reduseres til praktisk gjennomføring av laste/losseoperasjoner m.v.

En mellomløsning vil være å legge eiendomsforvaltningen inn under myndighetsoppgavene, slik at den kommersielle driften reduseres til all øvrig forretningsvirksomhet innenfor de rammene som er trukket opp av havneforvaltningen. Et slikt skille vil være sammenliknbart med situasjonen på jernbanesektoren. Dagens havnevirksomhet er imidlertid knyttet tett sammen med eiendomsforvaltning. Dette betyr at sistnevnte skille mellom myndighets- og driftsoppgaver ikke nødvendigvis vil gi havnene tilstrekkelig grunnlag for kommersiell drift. Departementet legger til grunn at det ved tilretteleggelsen for investeringer i havnerelatert virksomhet, er en fordel at havnene sikres mulighet for å drive kommersiell eiendomsforvaltning i tillegg til, eller ved siden av, andre tjenester i havnen.

Det vil derfor i det følgende legges til grunn at begrepet ”myndighetsoppgaver” gis en snever betydning og omfatter offentlig vedtak, tilsyns- og kontrolloppgaver ift. sjøsikkerhet, havnestatskontroll, security og HMS, mens begrepet ”kommersiell drift” anvendes vidt og omfatter bl.a. forretnings- og eiendomsdrift. Departementet legger, med den begrensning at offentlig havnearealer og andre havneanlegg forblir i offentlig eie, opp til kommersiell forvaltning av eiendommer som i dag tilhører havnekassen, og forretningsmessig drift av havnen for øvrig. EØS-regler om forbud mot konkurransebegrensende atferd og misbruk av dominerende stilling, kan dessuten tilsi at det skilles skarpt og tydelig mellom myndighetsfunksjoner og kommersielle funksjoner. På denne måten sikres det at offentlig deltakelse i markedet ikke virker, eller oppfattes som konkurransevridende.

14.1.3 Nærmere om de offentlige myndighetsoppgaver

Et overordnet prinsipp er at det kun ved tungtveiende behov, legges opp til delegasjon av offentlig myndighetsutøvelse til organer utenfor det offentlige selv. Dette gjelder særlig myndighet av mer inngrepsmessig karakter. De typiske myndighetsoppgaver som videreføres fra gjeldende lov, vil derfor fortsatt bli lagt til kommunen eller staten. Når det gjelder begrepet myndighetsoppgaver, legges det derfor til grunn at dette fortsatt skal omfatte myndighetsutøvelse knyttet til arealplanlegging, ulike former for regulering, tilsyn og forvaltningen av sikkerhet og fremkommelighet i havner og farvann.

Hvilke oppgaver knyttet til sjøsikkerhet som skal ivaretas av hhv. lokale og sentrale myndigheter, er drøftet nærmere under kap. 8.

Regulering av havnen og farvannet vil med den foreslåtte grensedragningen måtte legges til kommunale myndigheter. Der det offentlige organiserer seg som interkommunalt selskap eller kommunalt foretak, er det ikke noe i veien for at kommunen delegerer myndighet til disse selskapene innenfor de skranker som

følger av kommunelovgivningen og særlov. Der havnen drives gjennom private rettssubjekt må derimot reguleringsmyndighet utøves utenfor driftsselskapet. I den utstrekning det er behov for offentlig regulering i havnene, må dette således som et utgangspunkt være opp til de kommunale myndigheter å gjennomføre med hjemmel i havne- og farvannsloven. Disse utgangspunktene anses likevel ikke å være til hinder for at de som driver virksomhet i havnen kan fastsette reglement som skal gjelde i havnen (havnereglement). Hvis havnereglement skal være gjenstand for offentlige straffesanksjoner, bør det imidlertid være et vilkår at kommunen eller staten har godkjent reglementet.

Tilsynsfunksjoner er oppgaver som må legges til Kystdirektoratet og kommunen som sådan. Kommunen står fritt til å oppfylle lovens krav innenfor den organisering de finner tjenlig.

Arealplanlegging og utarbeidelse av reguleringsplaner, er oppgaver som fortsatt primært vil tilligge lokale myndigheter etter plan- og bygningsloven, men med Kystverket som innsigelses- klage og kontrollinstans. Et spørsmål som reiser seg i denne anledning er hvorvidt Kystverket bør få adgang til å drive forhåndsplanlegging i de viktigste havnene, slik vegmyndighetene har på sitt område med hjemmel i pbl. §9-4. Departementet ønsker å åpne for slik forhåndsplanlegging i havner og i kystsonen, for å sikre gjennomføringen av viktige prosjekt med betydning for den nasjonale transportpolitikken. Spørsmålet er drøftet i kap. 10 i proposisjonen.

14.1.4 Nærmere om tilretteleggelse for privat deltagelse i havnevirksomhet, investeringer i andre formål enn havneformål m.v.

14.1.4.1 Innledning

Ved å skille mellom forvaltning og drift i offentlige havner vil kommunen, alene eller sammen med andre private og offentlige aktører, kunne yte havnetjenester og sørge for utvikling og drift av havnen på kommersielt grunnlag. Kommersiell drift avhenger imidlertid av at gjeldende regler for havnekassen tilpasses.

Et offentlig og privat samarbeid om kommersiell havnedrift, vil naturlig innebære at private aktører forutsetter at drifts- og operatør selskap sikres forutsigbare avtaler om leie av offentlig infrastruktur og stabile rammevilkår for øvrig. En annen viktig forutsetning for å tiltrekke private interesser er at disse kan forvente å få avkastning på investert kapital. Dette reiser en del problemstillinger, og vil kunne få konsekvenser for dagens bestemmelser om havnenes inntekter og bruk av havnekassens midler, som drøftes i det følgende.

14.1.4.2 Valg av organisasjonsform

For det første reiser etablering av et driftsselskap spørsmål knyttet til friheten i valg av organisasjonsmodell. Hensynet til å begrense eller isolere økonomiske risiki kunne tilsi at det stilles krav om en bestemt organisering. Departementet vurderer det likevel slik at det som et utgangspunkt ikke er hensiktsmessig ved lovgivningen å gripe inn i den alminnelige næringsfriheten og det kommunale selvstyret. Adgangen til å pålegge opprettelse av havnestyre under gjeldende lov har for eksempel ikke vært benyttet av staten mot kommunen(e)s vilje. Det bør

derfor normalt være opp til en enkelte kommune å velge den organisasjonsform den finner mest hensiktsmessig som ramme for den virksomheten som skal drives. Dette må naturlig nok skje i samsvar med gjeldende nærings- og kommunelovgivning, og vil reguleres fullt ut av de særlige lover som gjelder for vedkommende organisasjonsform/selskapsform, med mindre noe annet er bestemt.

Fiskeri- og kystdepartementet mener likevel at staten, for å ivareta nasjonale behov, må kunne pålegge de nasjonale havnene en bestemt organisering. Staten skal med dette bidra til at de nasjonale havnene utvikles og fyller rollen som knutepunkt og omlastingsterminaler i det overordnede transportnettverket.

Det mest naturlige valget ved opprettelsen av et eier- eller driftsselskap for å drive havnen, vil i tråd med det som ellers velges i næringslivet, lett falle på aksjeselskapet. Hvor flere kommuner går sammen om drift av felles havn, vil også IKS-formen fremstå som et naturlig alternativ. Problemstillingene vil i det følgende bli drøftet med hovedfokus rettet mot aksjeselskap, men vil gjelde tilsvarende for andre selskapsformer.

14.1.4.3 Statlige representanter i havnestyrer eller andre organer i havnen

Havnestyrene er normalt det øverste organ i havnen, og sorterer organisatorisk under kommunestyret. Sammensetningen i havnestyret gjenspeiler den politiske sammensetningen i kommunen. Departementet kan med hjemmel i gjeldende lov gi særskilte bestemmelser for havnestyrets oppnevning og sammensetning, en hjemmel som er anvendt for en rekke kommuner. Spørsmål er om det skal opprettholdes en adgang til å sikre at visse interesser blir representert i de nasjonale havnenes styrende organer.

Gjennom dagens forskrifter har Kystverket, Forsvarsdepartementet, berørte fylkeskommuner og brukerorganisasjoner vært representert i enkelte havner. Departementet er av den oppfatning at brukerne av havnen ikke bør være representert i havnens styrende organer. Det er ikke grunnlag for en slik særlig ordning på havnesektoren. Der havnens brukere ønsker innflytelse må de gjøre dette gjennom alminnelige demokratiske prosesser, eller ved at de går inn på eiersiden i havnen. At brukerne går inn på eiersiden i havnen kan også være en måte å rasjonalisere driften av havnen på. Videre kan ikke departementet se at det er behov for å gi arbeidstakere i havnen noen særstilling knyttet til styredeltakelse. Innflytelse må på vanlig måte sikres gjennom tillitsmenn og arbeidstakerorganisasjoner. I selskap av en viss størrelse vil det videre kunne være regler om obligatorisk representasjon fra ansatte i styrende organer, se for eksempel aksjelovens § 6-4 og kap. IV.

Spørsmålet er slik departementet ser det derfor om det bør sikres en adgang til å pålegge havnens styrende organer i nasjonale havner visse statlige, kommunale eller fylkeskommunale representanter, for derigjennom å sikre at nasjonale, regionale og lokale blir ivaretatt.

Flere av de nasjonale havnene hevder at styrene i dag ikke har nødvendig handlekraft og effektivitet på grunn av et for høyt antall styremedlemmer.

Departementet har på denne bakgrunn kommet til at ordningen med obligatoriske representanter i havnens styrende organer bør avskaffes. Statens interesser i de nasjonale havnene ivaretas på annen måte, bl.a. gjennom foreliggende forslag til

lovgivning og Nasjonal transportplan. Statlige interesser i øvrige havner bør som et utgangspunkt begrenses til tilsynsfunksjoner m.v., slik som i forhold til terrorsikring og beredskap. Kystverket kan som erstatning for dagens system med obligatorisk statlig representasjon i havnestyrer, fungere som kontaktpunkt for koordinering av statens interesser i havnene, og utveksle informasjon mellom havnens organer og berørte departementer og etater. Kontaktfunksjonen kan for eksempel utøves i forbindelse med tilsynsoppgaver, rapportering m.v. som allerede er lagt til Kystverket. På denne måten vil statens interesser i havnene ivaretas og kanaliseres gjennom Kystverket.

I forhold til Forsvarets representasjon i havnens styrende organer legger departementet til grunn at dette kan ivaretas av Kystverket. Kystverket har allerede etablert en god dialog med Forsvaret på andre deler av etatens ansvarsområde, og dette kan ytterligere utvides til å omfatte havnesaker.

Fylkeskommuner som tidligere har vært representert i havnestyrer må følgelig selv initiere samarbeid med havnen dersom det er et særlig behov for dette.

14.1.4.4 Gjeldende lovs havnekasse og hva den omfatter.

Et viktig forhold i forbindelse med kapitaliseringen av et driftsselskap, er å avklare hvem som skal stå som eier av kapitalen, representert ved havnekassen, som skytes inn i selskapet. En slik avklaring vil bl.a. ha betydning for hvem som skal utøve aksjonærrettigheter i selskapet, herunder hvem som kan ta ut et eventuelt utbytte.

Å skille mellom forvaltning og kommersiell drift i havnene, innebærer også at det må foretas en klargjøring av hvilke verdier som hører til kommunekassen og hvilke verdier som hører til havnekassen.

En klargjøring av hvilke arealer og eiendeler som inngår i havnekassen er helt nødvendig dersom denne formuesmassen skal behandles på en særlig måte eller underlegges særlige regler.

Grensedragingen må ta utgangspunkt i gjeldende rett, herunder forvaltningspraksis og de tidligere regnskap som foreligger over havnekassens aktiva i offentlige havner. Dette er minst egnet til å skape konflikt. Kommunen må i utgangspunkt selv foreta grenseoppgangen. Dersom det er uenighet, forutsettes dette løst innenfor den enkelte kommune i tråd med lovens krav. Det er viktig at kommunene utviser skjønn og legger opp til en grundig prosess ved denne grensedragingen, da den i noen tilfeller kan reise vanskelige historiske og bevismessige spørsmål.

For en redegjørelse av gjeldende rett på dette området vises det til de særskilte merknadene til § 7-4 under kapittel 19.

14.1.4.5 Nærmere om begrensningene i dagens lov. Behovet for en utvidelse av forretningsområdet og kommersiell drift

Havne- og farvannsloven gir klare begrensninger for et mer omfattende havnesamarbeid mellom offentlige og private aktører. Det er særlig reglene om at havnekassens midler skal anvendes til havneformål, og regler som geografisk begrenser investeringene som bidrar til dette. Kjernen i disse begrensningene er at en virksomhet i praksis er bundet til ett forretningsområde, havnerelatert

virksomhet, innenfor én kommune. I tillegg er det ikke adgang til å ta utbytte fra havnekassen.

Hovedregelen om at havnekassens midler og avkastning kun kan benyttes til havneformål, og den snevre unntaksordningen som det gis anvisning på i § 23 fjerde ledd i gjeldende lov foranlediger en avklaring på hva som skal være den nye lovens normalordning. Det må tas stilling til hvilken grad av frihet en ”driftsenhet” skal ha i kommersielle spørsmål. En mulighet er at ”driftsenheten”, på samme måte som i dag, gis kommersiell frihet kun i forhold til havnedrift. En annen mulighet er full kommersiell frihet, der det også gis anledning til å engasjere seg i aktiviteter utenfor det som normalt fremstår som havnerelatert virksomhet, både i og utenfor kommunens grenser.

I tråd med vurderinger og konklusjoner fra gjennomførte økonomiske analyser, er det ønskelig å legge til rette for at markedsbasert prising kan erstatte avgifter for de tjenester som ytes i havnen. Markedsmessige forhold vil da som et utgangspunkt avgjøre om, og hvor, private og offentlige kan ha økonomisk interesse av å drive havnevirksomhet. Dette vil kunne resultere i en bedre areal- og ressursutnyttelse, uten at den samlede havnekapasiteten nødvendigvis blir redusert.

Kostnadsansvarsprinsippet skal imidlertid fortsatt gjelde ved at offentlig havneforvaltningen og annen myndighetsutøvelse skal finansieres av brukerne, begrenset til de kostnader deres bruk påfører kommunen i denne sammenheng, se utkast til §§ 3-14 og 8-3. Det presiseres at det er dem som påfører kostnader (administrative og operasjonelle) som skal belastes, dvs. ikke nødvendigvis dem som benytter havneinfrastrukturen. Der kommunen selv driver tjenester i havnen, vil det være vederlag for slike som belastes brukerne.

Dersom havnens økonomiske midler fortsatt bare kan benyttes til havneformål i snever forstand, må det forventes at interessen hos både private investorer og andre kommuner for å delta i privat-offentlige selskaper er relativt liten. En slik begrensning i kommersielle anliggender innebærer en spesiell innskrenkning i selskapets forretningsmessige handlefrihet, noe som kan virke mindre attraktivt for investorer som søker avkastning på sin kapital.

Gjeldende regler om at havnekassens midler kun skal gå til havneformål bør derfor tilpasses, samtidig som det innføres markedsbasert prisfastsettelse for bruk av havnetjenester.

Behovet for å verne om den offentlig eide infrastrukturen i havnene tilsier at det bør gjelde visse begrensninger i havnenes kommersiell frihet, men bare så langt det er nødvendig for å ivareta dette hensynet. Det må da tas stilling til om slik begrenset kommersiell frihet skal innføres generelt, uavhengig av hvordan kommunen organiserer sin virksomhet.

Ved å reservere reglene om kommersiell frihet for visse selskapsformer, gis havner som ønsker å drive forretningsmessig et sterkt insentiv til å organisere seg på en bestemt måte. Dessuten vil en kapitalisering ved opprettelsen av et selskap utløse et behov for å foreta en mer endelig grensedraging mellom havnekassen og kommunekassen. Dette vil gjøre at havnens særskilte formuesmasse identifiseres og skilles ut, i hvert fall i de tilfeller hvor kommunen velger å gjøre innskudd i et selskap med hele havnens særlige formue. Det ligger med dette vel til rette for å behandle denne formuesmassen på en særlig måte.

Departementet finner det mest hensiktsmessig å forbeholde reglene om kommersiell frihet til de havner som organiserer sin virksomhet utenfor kommunen selv, i praksis som aksjeselskap eller interkommunalt selskap. På denne måten må det tas et særlig initiativ for å iverksette havnevirksomhet på forretningsmessig vis, og det vil sannsynligvis være større utsikter for lønnsom drift av havn. Ved valg av AS-formen vil en dessuten sørge for isolering av eventuelt tap mot kommunens øvrige økonomi. I interkommunale selskap vil de deltakende kommuner normalt hefte ubegrenset for en del av selskapets forpliktelser som svarer til deres eierandel, jf. § 3. Imidlertid må kreditorer først holde seg til selskapet, før de kan kreve den enkelte kommune.

I kommuner hvor havnedriften fortsatt drives som en del av kommunen som rettssubjekt, vil det fortsatt gjelde særlig regler som begrenser bruken av havnekassens midler.

Departementet foreslår en justering av begrensningen på bruk av havnekassens midler til havneformål når det opprettes et driftsselskap utenfor kommunen som rettssubjekt, og hvor havnekassen skytes inn som en del av selskapets kapital. I disse tilfellene vil de deler av den opprinnelige havnekassen som skytes inn i driftsselskapet formelt sett motsvares av en bestemt eierandel i vedkommende selskap. Eiendomsretten til de enkelte eiendeler i innskuddet som sådan går dermed formelt over til selskapet mot en eierandel og tilhørende eierbeføyelser i selskapet. Modifikasjoner kan imidlertid tenkes der det for eksempel inngås særlige aksjonæravtaler eller lignende som legger bindinger.

Departementets forslag om å avvikle bestemmelsen om at havnens økonomiske midler kun kan benyttes til havneformål, vil gi mulighet til å omdisponere likvider og formuesgoder som var en del av havnekassen til andre forretningsmessige formål. I alminnelighet vil dermed havnen kunne delta i selskaper med et tjenlig forretningsmessig formål, sammen med andre offentlige eiere. Selskapet vil da også fortløpende kunne tilpasse selskapsformålet til foreliggende muligheter, og endre strategi i et utfordrende marked uten bindingen til havneformål.

Kravet om en særlig regnskapsmessig atskillelse opprettholdes, imidlertid i noe endret form. Det legges til grunn at det i den nye loven også vil være et krav at kommunen holder havnekassen adskilt på egne bankkonti, hva gjelder likvide midler. Regnskapsplikten og kravet om særlig konto er en følge av at formuesmassen som et utgangspunkt skjerms mot andre kommunale oppgaver og skal underlegges særlige regler. Ved innskudd i et selskap, vil regnskapsplikten følge reglene for vedkommende selskapstype. For aksjeselskaper vil for eksempel reglene i regnskapsloven gjelde fullt ut.

Spørsmålet om avkastning fra havnekassen og de investeringer som gjøres med havnekassen skal kunne tilegnes av kommunen som eier, og brukes uavhengig av havnekassen, drøftes nedenfor.

Departementet finner det imidlertid lite hensiktsmessig å videreføre begrepet "havnekassee" da dette vil kunne forbindes med tidligere begrensninger og restriksjoner. Det foreslås derfor at det nøytrale begrepet "havnekapitalen" erstatter havnekassen. Begrepet markerer at det innføres nye regler og gir et mer dekkende uttrykk for hva denne formuesmassen omfatter.

14.1.4.6 Kontroll med viktige havneaktiva

I alle etablerte havner kan det være havneanlegg, havneeiendommer og havneinnretninger som har en særlig verdi i en transportkjede, eller i det samlede nasjonale transportnettverk. Det er til enhver tid en risiko for at andre potensielle bruksområder gjør at eierne av havnen vil vurdere alternativ utnyttelse av disse arealene og eiendelene. Med full kommersiell frihet i selskaper adskilt fra kommunen, øker risikoen for at enkelte havner velger å redusere havnedriften til fordel for annen virksomhet. Dette kan skje gradvis gjennom flere mindre disposisjoner og beslutninger, eller mer brått og samlet, for eksempel ved avhending av vital infrastruktur. En forutsetning for avskaffelse av havneformålsbegrensningen, må derfor være at det offentlige har visse garantier mot en uheldig nedbygging av havneinfrastrukturen.

Spørsmålet blir dermed hvordan en kan sikre langsiktig havnevirksomhet på de arealer, og med de aktiva for øvrig, som er viktige i det nasjonale transportnettverket.

Stat og kommune vil for det første kunne utøve betydelig direkte og indirekte kontroll med utvikling i havnen gjennom regelverket i plan- og bygningsloven. All planlegging av havneutbygginger skjer etter reglene i denne loven. Loven bygger på samordning av ulike interesser, jf. § 2

For å anlegge havn kreves byggetillatelse etter plan- og bygningslovens § 93. Dette utstedes av kommunen på bakgrunn av demokratiske prosesser med utstrakt kontradiksjon.

Rikspolitiske bestemmelser, fylkesplan og arealdelen av kommuneplanen skal være retningsgivende for utarbeiding av reguleringsplaner og bebyggelsesplaner. Staten kan gi rikspolitiske retningslinjer, jf. lovens § 17-1. Staten kan videre fastsette statlig reguleringsplan etter § 18. Statlig reguleringsplan har til nå ikke vært anvendt på havnesektoren.

Det legges videre til grunn at staten, ved Kystverket som utøvende etat og statlig fagmyndighet, kan øve innflytelse på havneutviklingen gjennom de ordinære prosesser forut for reguleringsvedtak m.v., herunder påvirke uheldige omreguleringer og enkeltvedtak.

Dette gjelder bl.a. adgangen til å fremme innsigelser til arealdel av kommuneplan, reguleringsplaner og bebyggelsesplan jf. pbl. § 20-5 annet ledd og femte ledd, § 27-1 sjette ledd, jf. første ledd, § 27-2 nr. 2 og § 28-2 fjerde ledd. Berørt statlig fagmyndighet kan i disse tilfellene fremme innsigelse der planverket legger opp til endret bruk av havnearealer, for eksempel fordi det vurderes å være til skade for sjøtransporten, transporttilbudet og fremkommeligheten, eller til fare for sikkerheten. I tillegg kan det konkrete reguleringsvedtaket påklages dersom innsigelse ikke allerede er reist på et tidligere stadium, jf. § 27-3 annet ledd, jf. § 15.

Det finnes også hjemmel for staten til "ut fra nasjonale interesser" å endre arealplan etter vedtakelse i kommunen, jf. § 20-5 syvende ledd. Det samme gjelder ved de konkrete reguleringsvedtak i strid med nasjonale interesser, jf. § 27-2 nr. 3 annet ledd.

Felles for innsigelser, klager og endringer, er at de på statlig plan, når kommunene ikke tar innsigelsene til følge, treffes avgjørelse av Miljøverndepartementet, jf. resolusjon av 20. juni 1986 nr. 1284. Dermed må statlige synspunkter koordineres gjennom Miljøverndepartementet.

Videre er reglene om konsekvensutredning i plan- og bygningsloven av betydning for om en havn kan anlegges. Etter forskrift av 1. april 2005 nr. 276 om konsekvensutredninger i medhold av plan- og bygningslovens kap. VII-a, er Kystverket bl.a. ansvarlig myndighet når nasjonale havner samt farleder og innlands vannveier, der skip over 1.350 tonn kan seile, skal konsekvensutredes.

Det vises også til proposisjonens kap. 10 hvor det foreslås at Kystverket skal kunne iverksette planlegging for havner og sjøområder innenfor havne- og farvannslovens virkeområde. Denne hjemmelen vil gi Kystverket et grunnlag for å tilrettelegge for utvikling i bestemte viktige havner.

Samlet kan med andre ord staten påvirke utviklingen i havnene gjennom nevnte mekanismer, riktignok på en indirekte måte. Departementet ønsker i tillegg til de nevnte styringsmuligheter å sikre en mer direkte kontroll med utviklingen i havnene, ved å innføre en lovmessig tillatelsesordning i havne- og farvannsloven knyttet til visse disposisjoner. Departementet foreslår således en ordning hvor avhending av havnearealer og andre havneanlegg og visse andre disposisjoner, av vesentlig betydning for muligheten til å drive havn, må ha tillatelse fra statlig myndighet. Det statlige kontrollbehovet bør ikke være avhengig av den organisering eller det eierskap som tilfeldigvis råder i havnen. Kontroll vil likevel kanskje være særlig nødvendig i forhold til de selskaper som nå kan etableres utenfor kommunen som rettssubjekt, jf. proposisjonens forslag til § 7-4 tredje ledd, og som i utgangspunktet har kommersiell handlefrihet med en begrenset utbytteadgang.

Hensynet til å beskytte grunnlaget for drift og utvikling av havner med særlige statlige interesser, tilsier at det må legges noen begrensninger på havnens til enhver tid definerte formuesmasse. Dette må gjelde uavhengig av hvordan eiendeler i sin tid ble finansiert eller brakt tilveie, og sikre en helhetlig vurdering der den reelle betydningen av en disposisjon synliggjøres. På denne måten unngår en også behovet for å skille mellom eiendeler som skriver seg fra havnekapitalen og andre eiendeler, et skille som kan viskes ut over tid ved endringer og ombyttinger i havnen.

Det avgjørende spørsmål er så hvilke disposisjoner som er av en slik karakter at det krever tillatelse fra statlig myndighet.

Utgangspunktet bør etter departementets vurdering være at avhending av havnearealer eller andre havneanlegg og andre disposisjoner som er av vesentlig betydning for muligheten til å drive havn, må kreve tillatelse. Både rettslige og faktiske disposisjoner må omfattes.

Spørsmålet blir derfor hvilke andre disposisjoner som er av en slik inngripende betydning for havnevirkksomheten, eller av ugjenkallelig karakter, at de bør kreve tillatelse.

Utgangspunktet bør som nevnt være om disposisjonen er av vesentlig betydning for muligheten til å drive havn.

Departementet finner grunn til å kreve tillatelse ved disposisjoner over havnearealer og andre havneanlegg m.v. som i praksis kan likestilles med avhending.

Det vil bli lagt opp til at departementet må søkes om tillatelse for det som i dag er nasjonalhavner, mens Kystverket gir tillatelse for øvrige havner. Departementet kan ved forskrift avgrense nærmere hvilke disposisjoner som skal kreve tillatelse etter loven. Dette kan være praktisk der det utkrystalliserer seg typetilfeller som *alltid* bør kreve tillatelse, eller som *aldri* trenger det.

14.1.4.7 Nærmere om opprettelse av en driftsenhet.

Ved omdannelse til aksjeselskap eller annet selskap bør aktiva i havnekapitalen omgjøres til selskapets kapital. Dette kan for AS skje ved kapitalisering av havnekapitalen. Formusesmassen skytes da inn som tingsinnskudd, jf. aksjelovens § 2-7 som oppstiller vilkårene for slikt innskudd. Den alminnelige regel er at aksjeinnskudd skal betales i penger. Skal tegneren ha rett til å gjøre innskudd i annet enn penger, må dette være fastsatt i stiftelsesdokumentet, jf. aksjeloven § 2-4 nr. 1.

Kommuner ved kommunekassen kan også investere i allerede eksisterende operatørselskaper m.v. Det samme gjelder for selskaper som nevnt i § 7-6 så lenge avsetningsplikten iakttas.

Skillet mellom forvaltning og kommersiell drift medfører etter departementets forslag at kommunen kan etablere selskaper på forretningsmessig grunnlag, hvor grunnlaget for den kommersielle driften kan strekke seg fra forvaltning av havnens eiendommer og aktiva til levering av havnetjenester.

I tillegg kommer de særlige skrankene som foreslått for visse disposisjoner over havnens aktiva, jf. over. Disse må respekteres både av et driftsselskap og av kommunen.

Kommunen kan i stedet for å etablere driftsselskap velge å sette ut driftsoppgaver til ett eller flere operatørselskaper e.l. Kommunen kan legge opp til gevinstfremmende drift ved for eksempel å etablere et utleieselskap (AS/IKS) som lar profesjonelle operatørselskaper tilby ulike havnetjenester mot leieinntekter.

14.1.4.8 Om avkastning av havnedrift. Adgang til å ta utbytte.

En konsekvens av å satse på en eierstruktur med investorer som ønsker å drive lønnsom havn er at det må legges til rette for avkastning på investert kapital.

Utgangspunktet er altså at havnekapitalen underlegges en særlig regulering. Når kommunen deltar i et driftsselskap vil dermed eierandelen fortsatt måtte føres opp i det særlige regnskapet som en del av havnekapitalen.

Neste spørsmål er om kommunene som eiere av et drifts- eller utleieselskap skal ha en alminnelig adgang til å ta ut utbytte eller på annen måte tilegne seg avkastningen.

Da forretningsmessig drift i større utstrekning forutsettes å ta sikte på økonomisk overskudd, vil avkastning og utbytte fra havnedriften kunne føre til en u hensiktsmessig opphopning av passiv kapital hos den offentlige eieren.

En utbytteadgang, vil gi kommunene et direkte økonomisk incentiv til å drive havnen på en lønnsom og effektiv måte. En utbytteadgang vil f.eks. kunne stimulere kommunene til et aktivt eierskap, herunder tilretteleggelse for en positiv utvikling av havnen og havnevirksomheten gjennom hensiktsmessig areal- og transportplanleggingen.

Det foreslås derfor at driftsenheten kan motta utbytte m.v. også fra den eierandelen som skriver seg fra havnekapitalen, og at kommunen som eier skal kunne få en begrenset adgang til å overføre midler til kommunekassen.

Utbytteretten gjelder innenfor de grenser som følger av den aktuelle selskapslovgivningen. Departementet vil i forskrift gi en nærmere regler for slik utdeling til kommunekassen. Det vil for eksempel kunne stilles opp en særlig handlingsregel som anviser hvor stor del av avkastningen som skal tilbakeføres havnekapitalen, og hvor stor del som kan overføres kommunekassen. På denne måten kan man gi kommunene et direkte økonomisk insentiv til å søke å oppnå overskudd i sine havneselskap.

Det foreslås til gjengjeld en særlig regel for de selskap som er etablert med havnekapitalen. Det oppstilles en særlig regnskapsmessig avsetningsplikt til vedlikehold, nyanlegg, fremtidig utviklingstiltak og investeringer i havnevirksomhet. Plikten vil hvile på de til enhver tid ansvarlige organer i selskapet.

En slik regel vil bidra til at det fremtidige behovet for midler til bestemte formål i havnen vurderes særskilt av driftsselskapets ledelse før det foretas en utdeling. Det vil i utgangspunktet være havnen selv som er ansvarlig for å sikre at det foretas en forsvarlig bedriftsøkonomisk vurdering av om det er avsatt tilstrekkelig i regnskapet. Revisor vil imidlertid også ha en kontrollfunksjon.

I aksjeselskap som det mest praktiske, vil kommunen etter beslutning i selskapets organer kunne tilegne seg utbytte innenfor de grenser som aksjeloven setter.

Imidlertid vil utdeling som følge av reduksjon av eierandel m.v., for eksempel ved kapitalnedsettelse, måtte tilbakeføres til havnens særlige formuesmasse, og underlegges de særlige regler for forvaltningen av slike midler i kommunen, herunder plikt til å søke tillatelse til avvikling.

14.1.4.9 Om forholdet til statsstøttereglene ved opprettelse av en driftsenhet

Statsstøttereglene fremgår av lov av 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven) del IV kap. 2. Reglene kan sette begrensninger på kommunens opptreden ved deltakelse i AS eller andre selskapsformer som drives i eget rettssubjekt. De samme begrensningene gjelder ikke der kommunen driver virksomhet selv, for eksempel ved et kommunalt foretak som formelt er en del av kommunen som rettssubjekt.

Når kommunen driver i konkurranse med private rettssubjekter, må den avstå fra konkurransebegrensende atferd. Når for eksempel kommunen trer inn i, eller løpende engasjerer seg i virksomhet som også drives av private må den ikke opptre gunstigere overfor virksomheten enn det en sammenlignbar privat investor ville gjøre i en tilsvarende situasjon (markedsinvestorprinsippet). Dette gjelder altså for bl.a. innskudd av kapital, for lån og diverse disposisjoner over aksjeposter.

Praksis viser at ikke bare kontante tilskudd, men også andre tiltak som innebærer en økonomisk fordel, faller inn under statsstøttebegrepet. Som eksempel kan nevnes fritak, ettergivelse, eller utsettelse av betaling av avgifter og skatter, leie, kjøp og salg eller tjenesteytelser på gunstigere vilkår, rentesubsidier og ikke-kommersielle lånegarantier m.v. Hvis kommunen ikke opptrer annerledes enn en privat investor, vil det derimot ikke være i strid med forbudet mot offentlig støtte.

Dersom det etableres et driftsselskap utenfor kommunen som rettssubjekt vil det altså også ha som konsekvens at kommunen ikke vil hefte for selskapets lån eller annen gjeld uten særskilt garanti. En kommunes adgang til å stille garanti for virksomhet som drives av andre enn kommunen selv, er også svært begrenset, jf. kommuneloven § 51.

En kommersiell driftsenhet vil således kunne gå konkurs, i motsetning til under dagens offentlige trafikkhavner hvor kommunen hefter fullt ut. Dette innebærer at med mindre en kommune har evne og vilje til å overta havnen, vil en konkurs kunne føre til en oppsplitting av aktiva og at tidligere inngåtte aksjonæravtaler om fremtidig bruk m.v. settes til side. Situasjonen som oppstår dersom et driftsselskap går konkurs er drøftet under.

14.1.4.10 Det offentliges styringsmuligheter

Et skille mellom forvaltning og kommersiell drift i dagens offentlige havner vil ha betydning for kommunenes styringsmuligheter og hvilke lovverk som skal gjelde for saksbehandlingen.

Først og fremst må det antas at offentlige myndigheter i hovedsak vil ha tilsynsoppgaver med havnen, og at den direkte styringen må utøves gjennom selskapets organer. Dette vil også bety at offentlighetsloven og forvaltningsloven ikke vil gjelde for avgjørelser som fattes av driftsenheten. Dette gjelder imidlertid ikke der driften organiseres som et IKS. Drift og utvikling av havnen vil likevel i større utstrekning enn i dag kunne bli unndradd offentlighet og innsyn.

Aksjonæravtaler kan sikre viktige offentlige interesser knyttet til fremtidig arealbruk, men slike bindinger vil ha betydning for private investeringer i driftsselskapet.

Viktige styringsmekanismer vil imidlertid fortsatt bero hos stat og kommune ved det planverktøy som ligger i plan- og bygningsloven. Bare gjennom kommunale vedtak, fattet av folkevalgte organer kan planstatus for havneområder endres. Statlig fagmyndighet har dessuten innsigelsesrett og klagerett ved omregulering. Se nærmere om dette i omtalen ovenfor. I tillegg kommer foreslåtte regler om å søke tillatelse til vesentlige omdisponeringer i havnene.

14.2 Havnestruktur. Konkurransen mellom havnene

I dette kapitlet vil det bli sett nærmere på havnestrukturen og belyse enkelte problemstillinger ved konkurranseforholdet i og mellom havner, samt mellom sjøtransport og andre transportformer.

14.2.1 Havnestruktur

Det er i dag 57 større havner i kommunalt eie, og brukerne av havnene skal i utgangspunktet finansiere virksomheten. Det bevilges derfor ikke midler til drift eller investeringer i disse havnene over statsbudsjettet. Av nevnte 57 havner er i dag 10 utpekt som nasjonale havner (Oslo, Grenland, Kristiansand, Stavanger, Karmsund, Bergen, Ålesund, Trondheim, Bodø og Tromsø). Det eksisterer i tillegg en rekke fiskerihavner og private havner tilknyttet industri- og olje/gassvirksomhet.

Som det fremkommer av St.meld. nr. 24 (2003-2004) "Nasjonal transportplan 2006-2015" forutsettes det at de nasjonale havnene utvikles i tråd med bestemte kriterier. Kriteriene er relatert til godsvolum, organisering/samarbeid, infrastruktur og offentlig planstatus. Dette skal på sikt sikre at de nasjonale havnene har en standard og et godsvolum som gir regulære anløp av skip med stykkgoods og containere. De nasjonale havnene må ha et utviklingspotensial som forankres gjennom samarbeid med andre havner, næringslivet og andre private aktører. Lokale og regionale myndigheter må samtidig, gjennom bl.a. areal- og transportplaner, legge til rette for at de nasjonale havnene kan utvikles til effektive terminaler for omlasting mellom ulike transportmidler.

Det er på det rene at staten i dag har få effektive virkemidler for å ivareta nasjonale hensyn innen havnesektoren, og de nasjonale havnene har kun i beskjeden grad lagt føringer for investeringer innen transportsektorene. Det er derfor viktig at det utvikles hensiktsmessige rammebetingelser og virkemidler som bidrar til at havnene utvikler seg i ønsket retning, og som samtidig ivaretar statens behov.

En ny havne- og farvannslov må derfor fange opp dynamikken i transportsektoren, og i mindre grad låse rammebetingelsene og virkemiddelapparatet til bestemte havnebegrep. Argumentet forsterkes av at gjeldende nasjonale havner i stor grad er pekt ut på bakgrunn av andre kriterier enn godsvolum og posisjon i transportnettverket. Et nytt lovverk må være robust, og ha evnen til å fange opp endringer i transportstrømmene.

En sentral problemstilling blir derfor *hvilke* havner lovverket skal rette seg mot. Norge har en fragmentert havnestruktur, med mange ulike typer havner, herunder også private havneanlegg og industrihavner. Både offentlige og private havner har betydning i transportnettverket, og staten kan ha interesse av at begge typer havner kan reguleres gjennom lovverket. En måte å tilnærme seg dette på, vil være å la lovens bestemmelser ta utgangspunkt i ulike typer organisasjonsformer.

Utgangspunktet bør være at rent private havner faller utenfor reglene om drift, organisering og finansiering. Slike havner har i liten grad vært regulert under dagens lovgivning, sett bort fra at de i prinsippet er underlagt kommunens tilsynsmyndighet, og etter omstendighetene vil være omfattet av særlige regelverk som for eksempel regler om terrorsikring i norske havner. Reglene om organisering, drift og finansiering bør i utgangspunktet utformes med sikte på de offentlige havnene. Imidlertid kan det klart være behov for å gi nærmere regler om offentlig/privat samarbeid. Videre kan det dessuten tenkes at det viser seg behov for å gi deler av regelverket om organisering og drift av havner anvendelse også

for private havner. Departementet foreslår derfor at det tas inn regler som også gir mulighet for å anvende deler av regelverket på private havner.

Departementet legger opp til at det er mest hensiktsmessig å videreføre terminologien "nasjonal havn" for særlig viktige havner. Departementet finner det videre hensiktsmessig å begrense anvendelsen av visse særlige regler til de nasjonale havnene. På denne måten kan staten signalisere hvilke havner som er viktige i det samlede transportnettverket, og samtidig ha muligheten til å knytte enkelte særlige rettsvirkninger til disse havnene.

Det er viktig at staten signaliserer hvilke havner som defineres som sentrale i transportnettverket, eller peker på viktige havner med særlige og klart definerte behov. Nasjonal transportplan, eller tilsvarende dokument som trekker opp transportpolitikken, vil gi nødvendige faglige og politiske føringer for statlig engasjement og involvering i havnene. Det forutsettes at havnene i utgangspunktet er kommunalt eller privat eiet, eventuelt en kombinasjon.

Staten bør også ha mulighet til, i særlige tilfelle, å pålegge de nasjonale havnene en bestemt organisering, og samtidig utøve en mer aktiv forvaltning og styring. Departementet har vurdert om det bryter med prinsippet om kommunenes organisasjonsfrihet, men er kommet til at denne muligheten bør videreføres for de nasjonale havnene. Dette gjelder særlig i de tilfellene hvor staten investerer i øvrig infrastruktur (veg, bane, farled). Det vises i denne sammenheng til gjeldende bestemmelser om muligheten for å pålegge interkommunalt havnesamarbeid. Selv om regelen ikke har blitt satt på spissen under gjeldende lovgivning, har den tilrettelagt for dialog mellom sentrale og lokale myndigheter der har vært særlig viktig å etablere et samarbeid. Regelen bør derfor opprettholdes, men som et utgangspunkt kun for de nasjonale havnene.

Et annet virkemiddel for å oppnå en bestemt organisering i havner, som kan anvendes for alle havner hvor staten ønsker å satse på vei, bane m.v., er å gjøre statlige infrastrukturinvesteringer betinget av for eksempel en bestemt organisering, kommunale planvedtak m.v. Dette er imidlertid et svakere virkemiddel.

For å beholde en nødvendig innflytelse over utviklingen i havnen kan staten også utøve styring i forbindelse med arealplanlegging, arealdisponering, konsekvensutredning samt forslaget om adgang for Kystverket til å iverksette forhåndsplanlegging i havner. Slike virkemidler vil være særlig aktuelle for de havnene som utpekes av staten som nasjonale havner. Departementet finner det imidlertid ikke hensiktsmessig å begrense slike regler til særlige havner. Selv om bestemmelser i plan- og bygningsloven knyttet til arealdisponering og planarbeid i første rekke har vært aktuelle ved planlegging i de nasjonale havnene, kan disse reglene over tid likevel få betydning for øvrige havner. Utviklingen i Narvik havn er et nærliggende eksempel på dette. På denne måten kan en fange opp dynamikken i havnestrukturen og transportmønsteret, og samtidig utøve styring før en havn nødvendigvis har fått status som en nasjonal havn.

Departementet foreslår også visse andre særlige regler knyttet til de nasjonale havnene etter loven, bl.a. en alminnelig adgang for departementet til å fastsette vilkår som må oppfylles som nasjonal havn

Videre foreslås en plikt til å utarbeide strategiplan for nasjonalhavnene. Strategiplan skal bl.a. sikre en bevisstgjøring rundt havnens funksjon i det nasjonale transportnettverket og en vurdering av målsettinger og hvilke tiltak m.v. som bør igangsettes for å nå dem. Enhver havn som er nasjonal havn bør ha en bevisst strategi og en forretningsmessig plan for havnevirksomheten og utviklingen. Strategien vil kunne knyttes opp mot konkrete mål i Nasjonal transportplan og for øvrig ellers fange opp styringssignaler fra regionale og sentrale myndigheter. Departementet kan i forskrift komme nærmere tilbake til krav til innhold i strategiplan, hvem som er ansvarlig i den enkelte havn m.v. Departementet har vurdert forholdet til de alminnelige plankravene etter plan- og bygningsloven, og mener at disse ikke er like egnet. Strategiplanene for havnevirksomheten skal i større grad enn planer etter plan- og bygningsloven være en konkret og visjonær forretnings- og utviklingsplan for en virksomhet hvor ulike aktører i havnen bør involveres med sikte på å fylle funksjonen som nasjonal havn, særlig sett hen til de styringssignaler som legges i Nasjonal transportplan. I tillegg må alle de private aktørene dras med i denne prosessen. Planlegging i havnene etter de ordinære kommunale prosesser vil også kunne bli nedprioritert som en følge av prinsippet om adskilt økonomi i havnene.

14.2.2 Særlig om konkurransemessige forhold

Havnene har på grunn av underliggende økonomiske forhold mulighet for å utøve markedsrett som monopolist. Hvorvidt en havn kan utnytte en slik dominerende posisjon i markedet, er avhengig av om det finnes konkurrerende havner og transportløsninger.

Et vesentlig moment som påvirker prisfastsettelsen i havnen, særlig for transport av stykk gods og containere, er konkurranseforholdet til vei- og banetransport. En havn som ut i fra markedsmessige forhold fastsetter prisen for å betjene skip, vil måtte foreta strategiske vurderinger mot transportformer som konkurrerer om de samme kundene. Dette vil kunne presse prisene for bruk av havn, og dermed slå fordelaktig ut for sjøtransporten.

Et annet forhold er konkurranseforholdet mellom kundene innad i den enkelte havn. Med de endringer som foreslås, legges det bedre til rette for konkurranse mellom ulike tjenestetilbydere i den enkelte havn. Også dette kan føre med seg et mer optimalt marked og lavere priser.

Det må følgelig forventes en del nye problemstillinger knyttet til utnyttelse av monopolstilling eller dominerende markedsposisjon.

Et særlig problem kan oppstå ved at noen brukere diskrimineres og/eller nektes adgang til havn på bakgrunn av strategiske og kommersielle hensyn hos konkurrent/havneier. Dette kan særlig tenkes der havnebrukere går inn på eiersiden i havnen. Havner defineres imidlertid gjerne som en "nødvendig fasilitet". En slik status kan gi konkurransemyndighetene grunnlag for pålegg om å gi tilgang til havnen for å sørge for tilstrekkelig konkurranse.

Problemstillinger knyttet til markedsrett mellom havner, mellom havnen og brukere, samt mellom brukere av samme havn forutsettes regulert av de alminnelige konkurransereglene og håndhevet av konkurransemyndighetene. I tillegg vil Kystverket ha tilsyn med havnene.

Det konkurransemessige utfallet av at noen havner vil operere med bestemmelser om særlige regler som begrenser visse økonomiske disposisjoner, mens andre ikke har slike bestemmelser, er vanskelig å forutse. Det vil uten tvil være utilsiktet dersom små kommunale havner, hvor havnekapitalen er avviklet, får store konkurransefordeler som gir betydelige vridningseffekter i markedet. Det er likevel rimelig å anta at dette er en teoretisk problemstilling. En liten havn er liten nettopp fordi godsgrunnlaget er begrenset. En stor økning i volum forutsetter store investeringer som må finansieres via kommunekassen, eller i det private markedet.

Ved å tilpasse bestemmelsene om havneformål, kostnadsansvarsprinsippet, selvfinansieringsprinsippet og gjeldende geografiske begrensning for investeringer til havnedistriktet, samt åpne en begrenset adgang for eiere av havnene kan ta utbytte av virksomheten, er det vanskelig å se at havner som er en integrert del av den kommunale forvaltningen, eksempelvis teknisk etat, oppnår særlige konkurransefordeler.

14.3 Havnekassens stilling ved konsolidering av havner. Hva skjer når havner ønsker å avvikle eller går konkurs m.v.

Det må forventes at en mer direkte konkurranse mellom havnene basert på markedsmessige prinsipper vil føre til at en rekke havner ikke vil kunne drive lønnsomt. De sentrale spørsmål blir da om havnekapitalen – den opprinnelige havnekassen – skal opprettholdes, omdannes eller avvikles. Videre kan det spørres om det skal gjelde de samme begrensninger på disposisjoner over havnens aktiva etter et eierskifte som følge av gjeldsforfølgning.

Dagens lovgivning har ingen bestemmelser om hvordan havnekassen skal avvikles dersom havnedriften opphører av ulike grunner. Etter departementets vurdering er det nødvendig at en revidert havne- og farvannslov har bestemmelser om dette. For å få konsentrert gods om færre havner, bør det gis anledning til at havner på bestemte vilkår, og etter søknad til statlig myndighet, kan legge ned sin virksomhet ved å avvikle havnekapitalen.

En slik avvikling vil kunne medføre protester fra brukergrupper som gjennom gebyrer har vært med på å finansiere havneinfrastrukturen. Til dette kan det anføres at havnebrukere gjennom gebyrene har betalt for tjenester som utføres i tilknytning til hvert enkelt skipsanløp. Det vil derfor ikke være rimelig å hevde at havnebrukerne har "råderett" eller "disposisjonsrett" til havnekassen, og heller ikke at brukerne av havnene gjennom havneavgiftene skal ha opparbeidet rettigheter som er beskyttet mot lovendringer. De kommunale havnekassene er, og har alltid vært, begrunnet i behovet for å skille havneøkonomien fra den øvrige kommuneøkonomien for å sikre at havneavgiftene ikke benyttes til å finansiere annen kommunal virksomhet.

14.3.1 Om avvikling av havnekapitalen

I de tilfeller hvor det ikke lar seg gjøre å drive kommersiell havn blir spørsmålet om det bør åpnes en mulighet for å avvikle havnekapitalen. Dette kan begrenses til et spørsmål om det skal etableres en særlig tillatelsesordning for avvikling av disse midlene, eller en mer generell ordningen hvor avvikling av havnen som sådan skal

kreve tillatelse. Departementet finner det mest naturlig å begrense en slik tillatelsesordning til et spørsmål om avvikling av havnekapitalen. Det er havnekapitalen som vil være opparbeidet ved avgifter, gebyrer og vederlag gjennom tiden, noe som kan tilsi en særlig behandling av disse verdiene. Reglene om avvikling får dermed reelt sett bare virkning i havner som er etablert med midler fra havnekapitalen. I andre havner må stat og kommune eventuelt påvirke uheldige nedleggelse m.v. ved regler om planlegging og arealdisponering m.v., eller ved selv å ta over driften.

Det er ikke hensiktsmessig at kommunen i havner uten vesentlig betydning i transportnettverket tvinges til å videreføre en havnedrift det strengt tatt ikke er grunnlag for, verken på kort eller lang sikt. Reglene vil i slike tilfeller kunne være til hinder for en samfunnsmessig gunstig utnyttelse av ressursene. En fristilling etter søknad vil dessuten styrke det kommunale selvstyret, og åpne for allokering av midlene etter stedlig behov. Lokalsamfunnet og/eller regionens samlede transportbehov forutsettes vesentlig ivaretatt på annen måte, dersom en slik beslutning tas.

Departementet legger til grunn at det i visse tilfeller bør kunne gis tillatelse til avvikling av havnekapitalen etter søknad til statlig myndighet i det enkelte tilfelle, og etter en skjønnsmessig vurdering. Avgjørelsen må forankres i en transportpolitisk og skjønnsmessig vurdering av samferdsels- og næringsmessige konsekvenser av avviklingen.

Departementet legger videre til grunn at det bør være adgang til å stille vilkår for avvikling for å sikre et mer nyansert styringsmiddel. Tillatelse kan da gis ved at verdier som har tilhørt havnekapitalen, og fortsatt består, disponeres for bruk i havner, eller på en annen måte som kommer sjøtransporten til gode. I særlige tilfeller bør det også kunne gjøres unntak fra dette utgangspunktet.

14.3.2 Eierskifte som følge av gjeldsforfølgning m.v.

Når havnekapitalen er erstattet av en eierandel i et driftsselskap kan det oppstå visse særlige spørsmål ved ufrivillig eierskifte knyttet til hvordan grunnlaget for å drive havnevirksomhet skal beskyttes. Spørsmålene oppstår ikke på samme måte for kommuner som velger å drive havnen som en del av kommunen som rettssubjekt, eller som et IKS. Dette skyldes at kommunen har et særlig lovpålagt ansvar for sine økonomiske forpliktelser i disse tilfellene.

Hvis havnekapitalen er erstattet av en eierandel i et driftsselskap, og selskapets aktiva tapes i sin helhet ved konkurs, får ikke plikten til å søke tillatelse for avvikling noen betydning. Det samme gjelder der aktiva selges ved tvangs salg e.l.

Havnekapitalen er i tilfeller hvor det er etablert et driftsselskap ikke noen enhet som kommunen alene råder over, men derimot selskapets aktiva som forvaltes gjennom de styrende organer. Kommunens forhold til havnens formuesmasse er dermed redusert til den styring som kan utøves gjennom eierbeføyelser i selskapet. Rettigheter og forpliktelser påhviler selskapet som sådan, og kommunen kan i prinsippet selge seg ut av driftsselskapet. Det synes derfor mest hensiktsmessig å etablere skranker som gjelder for formuesmassen som sådan, uavhengig av hvem som er eier.

Spørsmålet synes å bli om det skal gjelde begrensninger på visse disposisjoner over arealer og bygningsmasse m.v. også etter et eierskifte i selskapet eller i forhold til selskapets aktiva, uavhengig av hva som er grunnlaget for eierskiftet.

En overordnet retningslinje bør være at staten må sikres en adgang til å vurdere behovet for havnearealer og bygningsmasse som utgjør grunnlaget for havnedrift på stedet, i en større transportpolitisk sammenheng. Dette må også gjelde etter eierskifte. Det er dette som drøftes nærmere i det følgende.

Kommunen kan selge aksjer i eierselskapet til andre kommuner, fylkeskommuner eller staten. At det skjer et eierskifte i selskapet, ved aksjesalg e.l., kan ikke i alminnelighet påvirke reglene som gjelder for selskapets formuesmasse. En slik regel ville skape unødige omsetningshindringer og mye saksbehandling.

Har havnen helt eller delvis solgt unna aktiva, og det er søkt og gitt tillatelse til dette, er det ikke grunnlag for å kreve tillatelse på nytt ved neste disposisjon, med mindre staten har forbeholdt seg dette overfor de nye eiere. En tillatelse har sånn sett endelig virkning. Det er dermed bare nye eiere etter et ufrivillige eierskifte det er behov for å beskytte seg mot.

Når et driftsselskapet går inn i havnevirksomhet i konkurranse med andre aktører, vil utfallet kunne bli gjeldsforfølgning med påfølgende spredning av aktiva. Dette gjelder også der det er opprettet et heleid offentlig AS. Dette kan skje som følge av at enkeltkreditorer søker dekning for sitt krav gjennom utlegg eller realisasjon av avtalepant. Gjeldsforfølgning kan også skje ved konkurs eller andre former for samlet gjeldsforfølgning etter konkurs- og dekningslovene.

Ved konkurs skal havnevirksomhetens kreditorer sikres oppgjør så langt midlene strekker til gjennom en realisasjon av boets verdier. Situasjonen vil regelmessig være at havnens gjeld overstiger eiendelenes verdi, og det vil derfor sjelden være noe tilbake av havnekapitalen etter oppgjøret. På samme måte vil avgjørende havnearealer kunne bli tvangssolgt gjennom reglene i tvangsfullbyrdelsesloven på bakgrunn av utlegg eller avtalepant.

I slike og lignende tilfeller vil en plikt for driftsselskapets organer til å innhente tillatelse for visse disposisjoner over havnekapitalen få begrenset eller ingen betydning når hele eller deler av havnekapitalen er gått tapt.

Spørsmålet blir dermed om det kan stilles opp regler som beskytter havnekapitalen også etter et fremtvunget eierskifte. Dette spørsmålet bør etter departementets vurdering løses på samme måte i forhold til alle former for ufrivillig eierskifte.

Ved ufrivillig eierskifte vil det i forhold til nye eiere måtte hefte tilsvarende begrensninger på bruken av havnens aktiva som det gjorde før havnen aktiva ble realisert som ledd i gjeldsforfølgning. Noe annet vil undergrave det statlige kontrollbehovet som begrunner denne regelen. Situasjonen er for så vidt den samme som der det skjer et helt eller delvis eierskifte i selve driftsselskapet, ved for eksempel et oppkjøp av aksjer. Nye eiere må også da finne seg i de begrensningene som gjelder i regelverket på området. Dette følger allerede av hovedregelen.

Utgangspunktet er dermed at også nye eiere har plikt til å søke tillatelse der det er ønskelig å foreta disposisjoner som er av vesentlig betydning for muligheten til å

drive havn. Imidlertid er det ikke gitt at vurderingen av om det bør gis tillatelse vil falle ut likt for nye eiere etter gjeldsforfølgning, som for driftsselskapet.

Det forhold at et havneselskap har gått konkurs eller hatt økonomiske problemer, vil kunne tillegges vekt ved vurderingen av om disposisjoner skal tillates. Dette bl.a. fordi konkursen i seg selv kan illustrere problemer knyttet til muligheten for lønnsom drift av havn.

I tillegg oppstår det spørsmål om hvilke deler av formuesmassen som er søknadspliktig i forhold til reglene om begrenset disponering der konkursboet selges stykkevis og delt.

Hvorvidt et konkursbo selges samlet eller stykkevis og delt beror på hva ”som etter forholdene antas å ville gi størst utbytte” til kreditorene, jf. konkurslovens § 117. Der driftsselskapet selges samlet til én ny eier, påhviler søknadsplikten ved avvikling den nye eier. Der havnens arealer, bygningsmasse og løsøre kommer på ulike hender, vil det måtte foretas en nærmere vurdering med hensyn til hvem, eventuelt hvilke, oppkjøper (e) som må søke om tillatelse til å disponere på en måte som kan få vesentlig betydning for muligheten til å drive havn. Utgangspunkt må tas i de retningslinjer som er angitt for driftsselskapet.

Konsekvensen blir etter dette at de begrensninger som oppstilles for visse disposisjoner over havnens aktiva utgjør et permanent bånd uavhengig av eier, inntil det positivt gis tillatelse.

Formuesgoder som ikke er av vesentlig betydning for muligheten til å drive havn, krever ingen tillatelse. Dette vil bl.a. som hovedregel gjelde alt løsøre.

15 Tilsyn mv.

15.1 Tilsyn mv.

Det er av sentral betydning at reglene som er gitt i eller i medhold av havne- og farvannsloven følges opp for å sikre de formål som er nedfelt i formålsbestemmelsen, i første rekke sikkerhet og fremkommelighet i farvannet og en effektiv og sikker havnevirksomhet. Ansvar for etterlevelse av regelverket ligger på de aktørene som loven retter seg mot, de ansvarlige for fartøy samt ansvarlige organ og personer i havnene. Tilsynet er et nødvendig ledd i oppfølging av etterlevelsen av loven. I enkelte tilfelle er det helt nødvendig for å avdekke forhold som kan true sikkerheten eller fremkommeligheten i farvannet.

Reglene gir myndighetene et generelt virkemiddel til å foreta systematisk og regelmessig tilsyn, eller gjennomføre sporadisk tilsyn ved konkret mistanke om lovbrudd. Tilsynsreglene er et avgjørende ledd i avdekking av forhold som kan være i strid med regelverket og som kan danne grunnlaget for oppfølging med adekvate reaksjoner. Oppfølging i form av straffeforfølgning eller forvaltningstiltak anses ved siden av informative og pedagogiske virkemiddel som nødvendig for å sikre etterlevelse av loven.

Departementet innfører med loven en generell myndighet til å føre tilsyn med overholdelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Samtidig videreføres i all hovedsak de mer spesielle plikter i gjeldende lov som knytter seg til sikring

av at ferdsel på sjø og land ikke hindres eller vanskeliggjøres, samt at kaianlegg, andre anlegg, havneinnretninger og havnearealer er i forsvarlig stand. I tillegg foreslås særlige tilsynsregler i kap. 7 knyttet til organisering og drift av havner og havnevirksomhet

Myndighet til å føre tilsyn med regelverk og forhold i farvannet foreslås i utgangspunkt delt mellom stat og kommune i tråd med inndelingen i § 2-1. Dette innebærer at statens ansvar i første rekke er knyttet til hovedled og biled og områder utenfor grunnlinjen.

Tilsyn med regler knyttet til organisering og drift av havner og havnevirksomhet legges primært til Kystdirektoratet, jf. utk § 7-13. Kystverket er også tillagt en særlig funksjon med oppfølgingen av regelverket om sikkerhet og terrorberedskap i havnene. Utover dette er det naturlig at primæransvaret som forvaltnings- og sikringsmyndighet i havnene ligger hos kommunen, bl.a. som følge av lokal tilstedeværelse og som eier i en rekke havner.

Uavhengig av denne inndelingen, vil en rekke enkeltbestemmelser og forskrifter kunne pålegge stat eller kommune særlige oppgaver eller ansvar som medfører en tilsvarende rett til å føre tilsyn.

For at tilsynet skal kunne fungere på en tilfredsstillende måte, er det nødvendig at de som skal kontrolleres samarbeider fullt ut. Det innføres derfor en adgang for myndighetene til å kreve medvirkning og bistand under tilsynet i form av plikt til å sikre uhindret atkomst til tilsynsobjektene, gi tilgang på opplysninger, dokumenter m.v. Liknende bestemmelser finnes bl.a. i jernbaneloven og luftfartsloven.

Innholdet i det tilsyn som føres vil variere med behov, ressurser og hvilke bestemmelser det settes fokus på. Det kan særlig være aktuelt å foreta befarings tiltak som har fått tillatelse under loven, herunder føre tilsyn med overholdelse av fastsatte vilkår. I mange tilfeller er det en forutsetning at tiltakshaver utfører egenkontroll. Selv om dette gjennomføres, kan det være behov for at relevant myndighet går igjennom rutiner og resultater som en etterkontroll. Tilsynet i havner må særlig ses i sammenheng med krav eller forskrifter fastsatt i eller i medhold av utk kap. 6. For eksempel kan det stilles nærmere krav til vedlikehold i havner. Se nærmere om innholdet i tilsynet i merknadene til kap. 8 og § 7-13.

Det er viktig at ikke økonomiske motiver avholder forvaltningen fra å gjennomføre det tilsyn som anses som nødvendig for å bidra til etterlevelse av loven. Departementet innfører derfor samtidig en generell hjemmel for å kreve gebyrer for utgifter knyttet til kontrolltiltak og tilsyn og dessuten hjemmel for gebyrer ved annen saksbehandling forbundet med tillatelser eller godkjenninger under loven. Annen saksbehandling vil i første rekke være aktuelt i forhold til tillatelser som gis i medhold av kap. 4. Liknende bestemmelser finnes jernbaneloven § 14, forurensningsloven § 52 a og forslag til skipssikkerhetslov § 7-8.

Departementet er kjent med at Ot.prp. nr. 97 (2005-2006), som følger opp Tilsynsutvalgets anbefalinger i NOU 2004: 17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren*, tilrår en snarlig og samlet gjennomgang av alle de statlige tilsynsordningene som finnes i dag med sikte på å avklare på hvilke områder tilsyn med kommunene er nødvendig eller tjenlig.

Samtidig foreslås det innført felles regler for tilsyn med plikter som bare er pålagt kommunene i nytt kapittel 10 A til kommuneloven. Tilsynet skal være begrenset til overprøving av om kommunens vedtak eller atferd er i overensstemmelse med lov eller vedtak i medhold av lov. Tilsynsmyndigheten legges til fylkesmannen der særloven ikke utpeker annen myndighet. Fiskeri- og kystdepartementet legger i denne sammenheng til grunn at når utkast til ny havne- og farvannslov § 7-13 utpeker Kystdirektoratet som tilsynsmyndighet med havner og havnevirksomhet, så er det Kystdirektoratet som er ansvarlig myndighet for tilsynet. Tilsvarende utpeker § 8-2 annet ledd departementet som tilsynsmyndighet i forhold til kommunenes oppfyllelse av plikter i eller i medhold av havne- og farvannsloven, altså Fiskeri- og kystdepartementet.

Av utkast til § 60 a første ledd i kommuneloven følger det at fellesreglene for tilsyn generelt sett vil måtte vike for regler i sektorlov i den utstrekning det er motstrid. Fylkesmannen kan for eksempel ikke overprøve vedtak overfor kommunen som treffes av sektormyndigheten. Der det er forenlig med sektorloven, vil fellesreglene utfylle særloven.

Det er foreslått et felles reaksjonssystem for tilsynet med kommunepliktene, jf. forslag til § 60 d. Fylkesmannen skal kunne gi kommunene pålegg om retting, men ikke kunne bruke andre sanksjoner, for eksempel tvangsmulkt. Det foreslås også at reglene om klage i forvaltningsloven skal kunne anvendes, slik at kommunene kan klage på vedtak om pålegg.

Utkast til § 60 e gir fylkesmannen en samordnende rolle i forhold til de praktiske sider av tilsynet og bruken av reaksjoner overfor kommuner. Fylkesmannens samordning av bruk av reaksjoner er begrenset til det rent prosessuelle, det er vedkommende sektormyndighet som bestemmer om kommunen vedtak eller atferd er i strid med regelverket, og hvilke reaksjonsformer som skal benyttes. Tilsynsmyndigheter etter sektorlover får en plikt til å underrette fylkesmannen om tilsynsplaner og om varsel om pålegg eller andre sanksjoner med vesentlige virkninger for kommunen. Dette betyr at Fiskeri- og kystdepartementet og Kystdirektoratet må kople inn Fylkesmannen når det skal føres tilsyn med kommunene etter havne- og farvannsloven.

15.2 Inndrivelse av krav etter loven

Kap. 9 samler og tydeliggjør de reglene som skal sikre en effektiv inndrivelse av gebyrer under loven. Dette gjelder kystgebyr, sikkerhetsgebyr, farledsgebyr og gebyrer for tjenester som ytes i form av tilsyn, kontroll og saksbehandling.

Erfaring med den gjeldende havne- og farvannsloven viser at det i noen utstrekning har vært uklart hvilke redskaper kommunene og Kystverket kan benytte seg av når det oppstår krav som følge av iverksatte myndighetstiltak eller når man står overfor betalingsudyktige eller betalingsu villige skyldnere. Departementet innfører derfor i kap. 9 en samlet oversikt over de særlige virkemidler myndighetene etter loven har til rådighet ved inndrivelse av krav. Disse kommer i tillegg til de alminnelige regler om utenomrettslig og rettslig inndrivelse av krav.

Departementet har i forbindelse med revisjonsarbeidet vurdert behovet for å videreføre bestemmelsene i gjeldende lov § 25 om adgang til å ”nekte

tollklarering” og til å utøve tilbakeholdsrett i fartøy. På bakgrunn av innspill fra Kystverket er det klart at nektelse av tollklarering ikke benyttes i praksis, har et uklart innhold og dessuten ligger under Tollvesenet. Tilbakeholdsretten er underlagt uklare vilkår og er heller ikke brukt i praksis. Dessuten vil reglene om arrest i skip langt på vei tjene samme nytte, jf. like nedenfor. Departementet har på denne bakgrunn foreslått å ikke videreføre disse reglene. Til gjengjeld er det tydeliggjort at alle offentlig krav etter loven er direkte tvangsgrunnlag for utlegg.

Vederlag som trer i stedet for avgifter i havnene vil ikke som havneavgiftene stå i noen særstilling ved panterrett under sjøloven. Dette er en følge av at vederlagene er rent private krav. Imidlertid bygger lovutkastet på at de gebyrene som gjenstår, og som knytter seg til tilretteleggelse for sikkerhet og fremkommelig farledene, fortsatt vil være sikret sjøpanterrett i skip, jf. sjølovens § 51 nr. 2. Sjøpant i kombinasjon med arrest har i flere saker vist seg å være en effektiv måte å inndrive krav på. Disse reglene fremkommer av tvangsfullbyrdelsesloven kap. 14 supplert med særlige regler i sjølovens kap. 4, merk dog særlig sjøl. § 91 første ledd bokstav d. Den offentlige kreditor med et pantesikret krav slipper å påvise en sikringsgrunn for å kreve arrest i skip, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 14-2.

Det innføres også en særlig regel om at det skal betales forsinkelsesrente ved forsinket betaling av gebyr. Denne hjemmelen er nødvendig for å ilegge forsinkelsesrente utenfor formuerettens område. Regelen medfører et innledende moderat press på skyldnere, et press som vil vedvare og tilta i omfang ved unnlatt betaling.

Gjeldende § 32 etablerer panterrett i fartøy, kjøretøy, vare eller andre gjenstander som fjernes, forvares eller berges ved myndighetenes direkte gjennomføring. Panterretten omfatter også vrak og gjenstander som er sunket strandet, forlatt eller henlagt. Det slås fast at rederen er ansvarlig for restbeløpet dersom det ikke oppnås full dekning gjennom pantet for kostnader kommunen pådrar seg i forbindelse med ulike former for umiddelbar gjennomføring. Selv om ordlyden synes å forutsette at pantet må realiseres før restkravet kan inndrives, er dette antatt å være uriktig.

Departementet foreslår en videreføring og presisering av reglene i gjeldende §§ 32, jf. 20 om panterrett for myndighetenes krav som følge av direkte gjennomføring. I tillegg foreslås en moderat endring ved at også farvannsmyndighetens krav som følge av tiltak mot havarist under lovens kap. 5 sikres panterrett. Noen krav som følge av tiltak mot havarist vil for så vidt også være pantesikret etter gjeldene lov, jf. særlig alternativet ”berge” i § 20. Kravene med hjemmel i §§ 5-3 og 5-5 er normalt en følge av innsats fra myndighetenes side som fører til at de verdier det stiftes pant i reddes eller sikres (for eksempel ved heving av vrak eller forebyggende slepebåtaksjoner). Det er derfor ikke urimelig at disse kravene stilles i en særstilling ved dekning, før andre krav.

Når det gjelder panterrettens forhold til reglene som ansvarsbegrensning i sjøloven, er det meningen å videreføre gjeldende rett. Dersom myndighetene beslutter å ta ut verdien av pantet (for eksempel ved vrakheving) vil dette altså redusere restkravet som konkurrerer om forholdsmessig fordeling av ansvarsbegrensningssummen. Men myndighetene vil ikke ha en plikt til å utnytte panterretten av hensyn til de øvrige kreditorene.

16 Håndheving og sanksjoner

16.1 Allment om håndheving og oppfylling av lovens formål

Håndheving av rettsregler gitt i havne- og farvannsloven blir som utgangspunkt sett på som en oppgave for det offentlige. Hvilke offentlige myndigheter som skal stå for håndhevingen, er bl.a. et spørsmål om hvilke reaksjonsmidler som skal tas i bruk. Skal det anvendes straff, forutsetter dette at påtalemyndighetene og domstolene bringes inn. Andre reaksjonsformer kan administreres alene av fagmyndigheten på området.

Departementet legger til grunn at havne- og farvannsmyndighetene bør ha en sentral rolle når det gjelder håndheving av havne- og farvannsloven. Hvor sentral rolle politiet og påtalemyndigheten skal ha i håndhevingen, bør ses på bakgrunn av hvilke andre reaksjonsformer som vil stå til rådighet og i lys av Sanksjonsutvalgets utredning, jf. punkt 16.2.

Spørsmål om håndheving og etterlevelse av reglene blir vanligvis reist med tanke på privatpersoners forhold til regelverket. Lignende spørsmål kan imidlertid også reises i forhold til offentlige organer som har plikter eller myndighet (kompetanse) etter loven. Unnlater et offentlig organ å utføre en lovpålagt plikt, kan den som har rettslig interesse, reise søksmål og kreve dom for at plikten skal etterleves (og eventuelt erstatning for tap som er lidt ved det offentliges forsømmelse). Treffer forvaltningsorganet et vedtak, kan parter og andre med rettslig interesse anlegge søksmål for å få kjent vedtaket ugyldig. Men etter alminnelige regler er det ingen tilsvarende kontrollmulighet gjennom saksanlegg der forvaltningsorganet etter fritt skjønn lar være å bruke sin kompetanse og ikke treffer noe forvaltningsvedtak i det hele tatt.

Om havne- og farvannsloven blir et egnet redskap til å nå formålet, vil på viktige punkter avhenge av om offentlige forvaltningsorganer bruker den kompetanse som loven legger til dem. Særlig er det viktig å unngå at forvaltningens praktisering samlet sett svekker måloppnåelsen. Selv om dette ikke kan kontrolleres ved saksanlegg for domstolene, kan det tenkes, og være behov for, andre slags kontrollmekanismer. Riksrevisjonens arbeid med forvaltningsrevisjon kan her brukes til å klarlegge i hvilken grad forvaltningens praktisering av sine fullmakter bidrar til å realisere lovens formål.

16.2 Forskjellige reaksjoner. Forholdet til Sanksjonsutvalget

Ulike former for reaksjoner som kan tenkes anvendt ved overtredelse av havne- og farvannslovens regler er: stansing av ulovlig virksomhet, retting og avbøtende tiltak, direkte gjennomføring, tvangsmulkt, erstatning, formell advarsel, rettighetstap og overtredelsesgebyr og straff. Bruken av disse reaksjonsformene vil bli drøftet nærmere i det følgende.

Innledningsvis er det grunn til å se kort på Sanksjonsutvalgets anbefalinger og begrepsbruk (NOU 2003: 15 "Fra bot til bedring"). Selv om det foreløpig ikke er tatt stilling til forslagene i utredningen, mener departementet det er hensiktsmessig å ta dem i betraktning ved vurderingen av hva slags reaksjoner havne- og farvannsloven skal gi hjemmel for.

Sanksjonsutvalget skiller mellom tre former for reaksjoner: forvaltningsmessige tiltak, administrative sanksjoner og andre sanksjoner. Begrepet "sanksjoner" benyttes for å beskrive "negative reaksjoner som retter seg mot begåtte overtredelser av lov, forskrift og individuelle avgjørelser, og som har et hovedsakelig eller vesentlig pønalt formål". Sanksjoner som ilegges av forvaltningen kalles "administrative sanksjoner", f.eks. administrativ inndragning og overtredelsesgebyr. Forvaltningen ilegges imidlertid også negative reaksjoner som mangler en fremtredende pønalt form, og som derfor ikke regnes som sanksjoner etter den ovennevnte forklaringen. Et eksempel på en slik reaksjon er stansing av ulovlig virksomhet eller tvangsmulkt. Slike reaksjoner betegnes som "andre forvaltningstiltak." Departementet drøfter i punkt 16.2 til 16.6. reaksjoner innen kategorien forvaltningstiltak, i punkt 16.7 vurderes administrative sanksjoner, og i punkt 16.8 gjennomgås behovet for straffesanksjoner.

Det kan være av stor betydning å skille mellom sanksjoner og andre forvaltningstiltak bl.a. fordi menneskerettskonvensjonenes forbud mot gjentatt forfølgning bare rammer en ikke samordnet kombinasjon av straff og andre sanksjoner som er vesentlig pønalt begrunnet, noe som altså ikke gjelder forvaltningstiltakene. Det vil på den annen side ikke alltid være klart om en reaksjon er "vesentlig pønalt begrunnet", også fordi dette kriteriet i seg selv er noe uklart.

En av Sanksjonsutvalgets grunntanker er å avkriminalisere en del overtredelser som nå er belagt med straff, fordi administrative sanksjoner og/eller forvaltningstiltak mange ganger kan være tilstrekkelig til å sikre etterlevelse av regelverket. Det er også et viktig hensyn i utvalgets anbefaling at administrative sanksjoner normalt vil effektivisere håndhevingen, da ulike administrative tiltak er enklere og billigere å håndtere og vil gi kortere tid mellom overtredelse og reaksjon.

16.3 Pålegg om retting og stansing

Havne- og farvannsloven har bl.a. til formål å legge til rette for sikker ferdsel, god fremkommelighet og annen sikker bruk av farvannet som ivaretar liv og helse, miljø og materielle verdier. Er en regel overtrådt, kan det være av stor betydning at det rettsstridige forhold stanses eller rettes.

Andre lover inneholder bestemmelser om retting. Vannressursloven har en regel i § 59 om "retting" som gir hjemmel for pålegg om alle slags endringer som gjør at et tiltak vil være rettmessig i forhold til loven. Forurensningsloven § 7 gir forurensningsmyndighetene hjemmel til å gi den ansvarlige pålegg om tiltak for å hindre at forurensning inntreffer. Har forurensning inntrefft kan myndighetene pålegge den ansvarlige å treffe tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkningen, og/eller tiltak for å avbøte skader og ulemper som følge av forurensningen.

For å kunne sikre etterlevelse av lovens regler mener departementet at det er nødvendig med mulighet for å gripe inn overfor ulovlige tiltak. Departementet foreslår derfor at det i § 10-1 gis en hjemmel for at myndighetene kan gi pålegg om å rette forhold i strid med loven eller vedtak i medhold av loven. Det bør være tilstrekkelig til å anvende denne regelen at det foreligger et rettsstridig forhold. Det bør ikke være en forutsetning for at retting kan pålegges, at det er oppstått

skade på liv og helse, miljø eller materiell verdier eller fare for slik skade. Siden formålet med havne- og farvannsloven nettopp er å hindre skade, vil det normalt være fare for slik skade ved overtredelse. Bestemmelsen bør kunne brukes både mot privates overtredelser og mot det offentliges overtredelser.

Departementet har vurdert om det bør være en egen hjemmel om forhåndsvarsel av pålegg i loven, slik at den ansvarlige får anledning til å rette opp feilene og dermed unngå pålegg. Havne- og farvannsloven suppleres imidlertid med forvaltningsloven, og alminnelige forvaltningsrettslige regler, hvilket innebærer at forhåndsvarsel i utgangspunktet skal gis, jf. forvaltningsloven § 16 første ledd. Unntakene i § 16 tredje ledd vil likevel i de mest praktiske tilfellene komme inn, og medføre at det ikke vil være aktuelt med forhåndsvarsel. Det følger av forvaltningsloven § 35 og av alminnelige forvaltningsrettslige regler, at myndigheten etter loven kan treffe nytt pålegg (omgjøring) eller gi utsettelse med oppfyllelsen av pålegget. Det er derfor ikke nødvendig med en egen bestemmelse om forhåndsvarsel i loven.

16.4 Tvangsmulkt

16.4.1 Innledning

Tvangsmulkt er et middel til å gjennomtvinge en plikt som følger av lov eller forskrift eller av et pålegg fra myndighetene dersom dette ikke blir oppfylt. Formålet med tvangsmulkt er å fremtvinge oppfyllelse. Den som har unnlatt å oppfylle en plikt eller pålegg, skal betale et beløp til det offentlige frem til pålegget er etterkommet. Det kan dreie seg om en løpende mulkt eller et engangsbeløp.

Bestemmelser om tvangsmulkt finnes bl.a. i plan- og bygningsloven § 116a, forurensningsloven § 73, vannressursloven § 60 og genteknologiloven § 24. Svalbardmiljøloven § 96 har også hjemmel for å ilegge tvangsmulkt. Den ilegges av sysselmannen og tilfaller Svalbards miljøvernfond, som er opprettet i medhold av lovens § 98. Naturvernloven, viltloven, saltvannsfiskeloven og lakse- og innlandsfiskeloven har ikke bestemmelser om forvaltningsmessig tvangsmulkt.

16.4.2 Departementets vurderinger og forslag

Erfaringene, særlig med forurensningsloven, har vist at en bestemmelse om tvangsmulkt er et praktisk og effektivt middel for å gjennomføre bestemmelser i loven. Det er en tendens at lovgiveren i nyere forvaltningslover har innført bestemmelser om tvangsmulkt, f.eks. i vannressursloven, genteknologiloven og svalbardmiljøloven. Departementet mener at det også i havne- og farvannsloven bør innføres en hjemmel for å ilegge av tvangsmulkt ved overtredelse av plikter fastsatt i eller i medhold av loven jf. utk § 10-4.

16.5 Forelegg og tvangsfullbyrdelse

16.5.1 Gjeldende rett

Gjeldende havne- og farvannslov § 30 gir myndighetene hjemmel til å utferdige såkalt "forelegg".

Forelegg etter denne bestemmelsen er av sivilrettslig art, og noe annet enn forelegg på bot eller inndragning etter straffeprosessloven. Forelegg etter havne- og farvannsloven er et kvalifisert pålegg om å rette det ulovlige. Hvis den som får forelegget rettet mot seg ikke angriper dette ved å reise søksmål innen den frist bestemmelsen setter, har forelegget virkning som rettskraftig dom. Da kan havnemyndighetene la de aktuelle arbeider utføres for den ansvarliges regning uten ytterligere fullbyrdelsesprosess, jf. havne- og farvannsloven § 30.

Lignende bestemmelser om forelegg finnes i plan- og bygningsloven § 114 og brannvernloven § 37.

16.5.2 Departementets vurdering og forslag

For å kunne utføre eller få utført korrigerende tiltak på tilsynsobjektets regning, må man enten ha en rettskraftig dom eller likestilt forelegg. Departementet mener det er grunn til å opprettholde foreleggsinstituttet i havne- og farvannsloven, jf. utk § 10-2. Dette legger et effektivt press på den som ikke etterkommer pålegg eller forbud i medhold av loven, bl.a. fordi søksmålsbyrden skyves over på denne. Den som får et forelegg fra myndighetene rettet mot seg, har en frist på 30 dager etter forkynnelsen av forelegget til å reise søksmål dersom vedkommende mener at forelegget er rettsstridig. Dersom søksmål ikke blir reist innen denne fristen, vil forelegget være tvangsgrunnlag uten dom eller kjennelse etter lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring (tvangsfullbyrdelsesloven) § 13-14.

16.6 Endring og tilbakekall av tillatelse eller godkjennelse

16.6.1 Innledning

Forskjellige forhold kan skape behov for å endre eller tilbakekalle en tillatelse helt eller delvis. Kunnskapsgrunnlaget kan ha blitt bedre siden tillatelse ble gitt, eller skadevirkningene ved tiltaket kan ha blitt større enn antatt. Forholdene kan ha endret seg siden tillatelsen ble gitt, f.eks. gjennom senere tiltak i farvannet eller endret trafikkbilde.

Hensynet til en samfunnsmessig optimal utnytting og bruk av farvannet tilsier at farvannsmyndighetene bør ha adgang til å gripe inn med pålegg om endringer i forhold til tiltakshavere når endrede forhold eller nye opplysninger gjør det ønskelig ut fra hensynet til andre brukerinteresser eller allmenne interesser.

Tiltakshavernes behov for å kunne planlegge på lengre sikt taler imidlertid mot en adgang til å gripe inn ved ethvert endringsbehov. Tiltakshaverne kan trenge et visst vern mot at forutsetningene for deres virksomhet endres. Det oppstår her et

spørsmål om fordelingen av risikoen for endringer mellom tiltakshavere og andre interesserte.

De viktigste rettslige virkemidlene for å ivareta slike endringsbehov er for det første omgjøringsregler. Omgjøring omfatter både tilbakekall og endring av en tillatelse. Tilbakekall av hele tillatelsen er et drastisk virkemiddel, som sjelden tas i bruk. Mer aktuelt er en begrenset omgjøring med hensyn til omfanget av tillatelsen eller vilkårene for tillatelsen. Tiltak som ikke har tillatelse, vil falle utenom omgjøringsreglene, og her må det derfor en særskilt hjemmel til for å gi pålegg om endringer.

Foruten regler om omgjøring kan endringsbehov ivaretas gjennom vilkår om tidsbegrensning av tillatelser og vilkår om adgang til revisjon.

16.6.2 Gjeldende lovgivning om omgjøring

Det har i praksis utviklet seg noen alminnelige prinsipper for omgjøring av forvaltningsvedtak, som til dels er nedfelt i forvaltningsloven. Hovedregelen i forvaltningsloven har imidlertid begrenset betydning fordi den kun gjelder omgjøring hvor det kan skje uten skade for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser, jf. forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c.

Det foreligger også en snever ulovfestet adgang til å omgjøre forvaltningstiltak. Omgjøring til skade for en part kan skje på ulovfestet grunnlag i henhold til en skjønsmessig helhetsvurdering. Det kreves da normalt at fordelene ved omgjøring veier vesentlig tyngre enn ulempene for den private part. Dette er i utgangspunktet en svært begrenset omgjøringsadgang.

Flere lover inneholder særlige regler om omgjøring. Vannressursloven § 28 gir vassdragsmyndighetene hjemmel til å oppheve eller endre vilkår eller sette nye vilkår av hensyn til allmenne eller private interesser. Vassdragsreguleringsloven § 10 nr. 3 gir en generell adgang til å foreta revisjon av konsesjonsvilkårene hvert 30. år. Etter forurensningsloven § 18 er det adgang til å endre og eventuelt tilbakekalle en tillatelse i en rekke angitte tilfelle. Loven hindrer imidlertid ikke at også de ulovfestede omgjøringsreglene kan komme til anvendelse. Energiloven § 7-4 har en generelt formet omgjøringsregel. Etter første ledd er det adgang til å endre fastsatte konsesjonsvilkår av hensyn til allmenne interesser. Bestemmelsen gir ikke adgang til fullstendig tilbakekall eller til endring for å tilgodese private interesser.

Gjeldende havne- og farvannslov har ingen omgjøringsregler. Ønsker myndighetene å endre eller tilbakekalle en tillatelse gitt med hjemmel i havne- og farvannsloven, må omgjøringsvedtaket hjemles i forvaltningsloven § 35 eller i alminnelige forvaltningsrettslige omgjøringsregler.

16.6.3 Departementets vurdering og forslag

Farvannene er en viktig ressurs for samfunnet i økonomisk sammenheng, både som transportåre for sjøtransporten og for annen aktivitet. Videre har det marine miljøet en viktig egenverdi. Disse forhold samt behovet for å sikre en trygg ferdsel på sjøen gjør at staten bør ha forholdsvis vid adgang til å styre aktivitet i tilknytning til farvannene. Fordi samfunnsutvikling, behov og oppfatninger endrer

seg, bør myndighetene ha en adgang til å gjøre om på gitte tillatelser, og gripe inn med pålegg overfor etablerte tiltak.

En omgjøringsadgang gir bedre muligheter for effektiv styring basert på samfunnsmessige behov, og muligheter for i større utstrekning å behandle gamle og nye tiltak likere. På den annen side er etablerte tiltak, og interessen for å etablere nye tiltak, avhengig av en viss stabilitet og forutberegnelighet når det gjelder å kunne tjene inn foretatte investeringer. En adgang til omgjøring reiser spørsmål om det er riktig at den enkelte tiltakshaver skal bære risikoen for at det er nødvendig med endringer, eller om dette bør påligge andre, eventuelt fellesskapet.

Et annet hensyn er myndighetenes ønske om, og kapasitet til, å behandle omgjøringsspørsmål. Utformingen av reglene kan få betydning for i hvilken utstrekning en kan unngå unødvendige saker om omgjøring.

Departementet finner det ikke hensiktsmessig å innføre hjemmel for regelmessige revisjoner, slik som etter f.eks. vassdragsreguleringsloven, eller generelle regler om tidsbegrensning av tiltak. Havne- og farvannsloven vil omfatte en uensartet gruppe av tiltak hvor behovet for endringer kan være svært forskjellig. Enkelte tiltak vil dessuten ha karakter av å være permanente, slik at det sjelden vil være aktuelt med revisjon eller tidsbegrensning. På den annen side mener departementet det bør være adgang til å fastsette vilkår i tillatelsen om revisjon innen en viss tid eller tidsbegrensning av tillatelsen. Revisjonsintervallet eller tidsbegrensningen bør i så fall fastsettes konkret i forhold til det enkelte tiltak. Det bør også bero på det enkelte revisjonsvilkår om revisjon skal foretas uten videre, etter begjæring av noen interessert, eller bare etter beslutning av myndigheten etter loven. Departementet går således inn for at tidsbegrensning og revisjon eventuelt kan fastsettes i vilkårene for den enkelte tillatelse, jf. utk § 4-4.

I noen tilfeller vil det imidlertid kunne være nødvendig å endre eller tilbakekalle en tillatelse. Det kan være det er nødvendig å fastsette nye vilkår for tillatelsen, alternativt å endre fastsatte vilkår. Det er departementets vurdering at det bør reguleres i havne- og farvannsloven hvilken adgang havne- og farvannsmyndighetene har til å endre eller tilbakekalle tillatelser etter havne- og farvannsloven. Slik regulering gjør det enklere for alle aktører å beregne sin stilling enn om omgjøringsadgangen skal utledes av mer eller mindre uskrevne prinsipper med uklar rekkevidde.

Departementet foreslår å lovfeste en omgjøringsadgang i utk § 10-5.

Departementet ser det som en fordel å ha en spesifisert omgjøringsregel som bidrar til å avklare omgjøringsadgangen og grensene for den. Departementet antar at det både for havne- og farvannsmyndighetene og tiltakshaveren vil være en fordel med en kasuistisk bestemmelse, ikke minst for å skape legitimitet ved inngripende vedtak

Omgjøringsbestemmelsen i utk § 10-5 gir også hjemmel til å kalle tilbake en tillatelse. Etter alminnelige forvaltningsrettslige regler kan en tilbakekalling normalt bare skje dersom tillatelsen overtres, f.eks. gjennom brudd på vilkår. Departementet foreslår at det innføres adgang til å tilbakekalle også der tiltakshaver ikke kan lastes, f.eks. dersom dette er nødvendig ut fra hensynet til sikkerhet eller fremkommelighet i farvannet eller i havnen, eller dersom vesentlige

forutsetninger som ligger til grunn for tillatelsen eller godkjenningen har endret seg.

De foreslåtte omgjøringsreglene tar ikke sikte på en uttømmende regulering av omgjøringsadgangen. Reelle hensyn tilsier at omgjøringsadgangen i havne- og farvannsforhold ikke bør være snevrere enn på andre områder. Departementet legger derfor til grunn at omgjøringsreglene i lovutkastet suppleres av alminnelige forvaltningsrettslige omgjøringsregler.

16.7 Administrative sanksjoner

Departementet har vurdert om havne- og farvannsloven bør suppleres med regler om administrative sanksjoner. Det vises til Sanksjonsutvalget kap. 10, særlig punkt 10.4 hvor prinsipper for bruk av administrative sanksjoner drøftes. Utvalgets utredning er omtalt under punkt 16.2 i proposisjonen.

Administrative sanksjoner defineres som ”negative reaksjoner som retter seg mot begåtte overtredelser av lov, forskrift og individuelle avgjørelser, og som har et hovedsakelig eller vesentlig pønalt formål”.

Departementet har særlig vurdert behovet for overtredelsesgebyr. Overtredelsesgebyr er i Sanksjonsutvalgets terminologi karakterisert ved at forvaltningen pålegger en person eller et foretak å betale et pengebeløp til det offentlige som følge av at personen eller noen som identifiseres med foretaket, har overtrådt et forbud eller et påbud fastsatt i lov eller vedtak med hjemmel i lov.

Utvalget anbefaler økt bruk av administrative sanksjoner som alternativ til straff. Særlig hensynet til å begrense bruken av straff, hensynet til effektiv håndhevelse og behovet for et mer helhetlig og fleksibelt sanksjonssystem taler for å benytte administrative sanksjoner i større grad enn nå. Mot hensynet er først og fremst kravene til rettssikkerhet. Utvalget peker på at avveiningen mellom disse hensynene vil kunne falle ulikt ut. Etter utvalgets syn bør det være en forutsetning for å innføre administrative sanksjoner på nye områder at det fra før finnes et forvaltningsorgan som utfører tilsyn/kontroll med den aktuelle særlov og som man kan legge sanksjonskompetansen til.

Departementet ser klart fordeler ved innføring av bestemmelser om sanksjoner som kan ilegges av forvaltningen, bl.a. fordi dette vil være mer effektivt enn forfølgning ved påtalemyndighet og domstoler. Ikke minst vil det kunne legge til rette for en mer nyansert og rimeligere bruk av virkemidler, med tilnærmet samme preventive virkning for pliktsubjektene.

Bruk av administrative sanksjoner må være hensiktsmessig. Departementet har etter en samlet vurdering funnet at innføring av administrative sanksjoner for tiden ikke er hensiktsmessig på området for havne- og farvannsloven. Dette skyldes for det første at omfanget av ulovligheter som er aktuelle å forfølge med straff antas å være begrenset. Om dette skyldes manglende tilsyn med gjeldende lov eller praktiseringen av gjeldende bestemmelser, er noe uklart.

En omlegging hvor forvaltningen gis en mer aktiv rolle som etterforskningsorgan utstyrt med særlige sanksjoner forutsetter en viss saksmengde, erfaring og

ressurstilførsel. Det kan derfor være grunn til å se utviklingen an, bl.a. i lys av hvordan tilsynsoppgaver vil bli utført under den nye loven, herunder om styrking av tilsynsfunksjoner medfører at flere ulovlige forhold avdekkes. Ikke minst vil det være av betydning om de forhold som generelt finnes å være i strid med lov eller forskrift, er av en slik karakter at det er naturlig at de følges opp med overtredelsesgebyr (mindre alvorlige brudd på loven). Dessuten vil den nye havne- og farvannsloven innføre nye forvaltningstiltak, herunder regler om tvangsmulkt og endring og tilbakekall av tillatelse m.v., som delvis vil fylle behovet for ulovlighetsoppfølging (uten pønalt formål). Det kan tilsi at man bør avvente virkningene av dette og se an behovet for regler om overtredelsesgebyr nærmere.

Sanksjonsutvalget foreslår nye generelle bestemmelser i forvaltningsloven og straffeloven for å sikre standardisering og ensartet utforming av bestemmelser om administrative sanksjoner og straff. Disse vil supplere og utfylle særlovgivningen som innfører regler om administrative sanksjoner. Det kan også av den grunn være hensiktsmessig å utsette innføringen av regler om overtredelsesgebyr til dette er på plass.

16.8 Straff

16.8.1 Gjeldende rett

De handlinger og unnlater som er belagt med straff under gjeldende lov er særskilt regnet opp i § 28. Loven rammer den som utfører eller lar utføre arbeid eller handling uten nødvendig tillatelse etter loven, den som overtrer særskilt pålegg av offentlig myndighet etter § 18 tredje ledd, dersom han skriftlig gjøres oppmerksom på at straffansvar kan inntre om han ikke etterkommer pålegget, den som overtrer lokale forskrifter etter § 16 og § 17 sjette ledd, jfr. § 10 første ledd, såfremt bestemmelsen er inntatt i oversikt som nevnt i § 10 annet ledd, den som overtrer vedtak etter kap. II og den som unndrar seg betaling av gyldig vedtatte havneavgifter. Overtredelse av vedtak etter kap. II innbefatter alle de sentrale forskriftene om trafikkregulering, navigasjonsinstallasjoner, tekniske krav til kaianlegg m.v. samt ymse forskrifter gitt av departementet (§ 11). En rekke av forskriftene gir anvisning på straff for forsettlig eller uaktsom overtredelse med henvisning til § 28. Det varierer hvorvidt det er gjort en individuell vurdering av straffverdigheten av pliktnormene i slike forskrifter.

Medvirkning er ikke nevnt særskilt, og det vil derfor i utgangspunktet bero på en tolkning av gjerningsbeskrivelsen hvorvidt en bestemt medvirkningshandling er omfattet.

Etter gjeldene lov er den alminnelige strafferammen begrenset til bøter. Unntak gjelder for den som forsettlig eller uaktsomt hindrer tjenestemann i utførelse av myndighet etter § 20 (ved direkte gjennomføring av pålegg m.v.) eller nekter å etterkomme pålegg i den forbindelse. Slike forhold kan møtes med bøter eller fengsel i inntil tre måneder.

Skyldkravet er forsett eller uaktsomt. Ved Ot.prp.nr.59 (1987-1988) ble skyldkravet senket fra grov til simpel uaktsomhet. Departementets begrunnelse var

at dette ville bringe loven i samsvar med ”den alminnelige ordning i særlovgivningen ellers” og at ”om straffebestemmelsen i § 28 skal fylle sitt formål, må også den uaktsomme overtredelse rammes”.

Bestemmelser i havne- og farvannsloven gjelder bare for så vidt overtredelsen ikke rammes av strengere straffebestemmelser.

16.8.2 Departementets vurdering

16.8.2.1 Innledning. Generelt om bruk av straff m.v.

Det grunnleggende formålet med straff er å hindre uønsket atferd og å styre borgernes atferd i ønsket retning.

I det følgende drøftes hvilke handlinger og unnlater (heretter for enkelthets skyld handlinger) som bør (av)kriminaliseres under havne- og farvannsloven, skyldkrav, hva strafferammen bør være og spørsmål knyttet til medvirkning og forsøk. Departementet har vurdert gjeldende regler om straff i havne- og farvannsloven opp mot nyere utredninger og utviklingen generelt. Departementet har bl.a. vurdert de anbefalinger som gjøres av sanksjonsutvalget. Det vises særlig til kap. 10 i utvalgets utredning som gjennomgår bruk av straff og administrative sanksjoner i spesiallovgivningen. Om kriminalisering generelt vises til Straffelovkommisjonens delutredning VII (NOU 2002: 4) kap. 4 med videre henvisninger.

Sanksjonsutvalget legger til grunn at bruk av straff i særlovgivningen bør reduseres og peker særlig på fem forhold som bør overveies nøye av lovgiver ved spørsmål om kriminalisering: Det grunnleggende spørsmål er om en sanksjon er *nødvendig* for å sikre etterlevelse av loven, og om denne sanksjonen i så fall trenger å være straff. Videre pekes det på at det normalt ikke er nødvendig å bruke straff dersom tilstrekkelig grad av etterlevelse kan oppnås ved *subsidiære* virkemiddel. De *interesser* straffebestemmelsen skal beskytte bør i et samfunnsmessig perspektiv være så viktige at de forsvarer bruken av straff. Straff bør normalt bare brukes overfor *alvorlige* overtredelser. Når en overtredelse gjøres straffbar, bør det endelig være en forutsetning at straffbare handlinger i praksis vil bli søkt avdekket og straffetrusselen *håndhevet*.

I Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) om ny straffelov har Justisdepartementet i det vesentlige sluttet seg til vurderingene fra Straffelovkommisjonens delutredning VII og Sanksjonsutvalgets utredning (punkt 7.5, s. 88-93). Justisdepartementet tar imidlertid for sin vurdering av spørsmålet om kriminalisering utgangspunkt i det såkalte skadefølgeprinsippet: Atferd bør bare gjøres straffbar dersom den fører til skade eller fare for skade på interesser som bør vernes av samfunnet. Atferd bør ikke gjøres straffbar bare fordi et flertall ikke liker den. I tillegg oppstiller departementet to andre generelle kriterier: straff bør bare brukes dersom andre reaksjoner ikke finnes eller åpenbart ikke vil være tilstrekkelige, og straff bør bare brukes dersom nyttevirkningene er klart større enn skadevirkningene.

16.8.2.2 Nærmere om vurderingen av behovet for straff under havne- og farvannsloven

Departementet tar for sin vurdering utgangspunkt i de ovennevnte synspunkter, og legger vekt på å vurdere oppfølging av de nevnte anbefalingene.

Innledningsvis legges det til grunn at det ikke for tiden er aktuelt å innføre regler om administrative sanksjoner i dette lovutkastet, jf. punkt 16.7. Straff er følgelig den eneste formelle sanksjon fra det offentliges side som er aktuell å anvende ved overtredelse av havne- og farvannsloven. Dette legger visse begrensninger på mulighetene for å nyansere sanksjonene under loven idet valget står mellom å strafflegge/opprettholde straffbarhet eller gjøre handlinger straffrie/avkriminalisere.

En viss nyansering av straffbarheten kan også oppnås ved å heve terskelen for visse handlinger slik at kun *vesentlige* overtredelser rammes, eller ved for eksempel å heve skyldkravet. Slik nyansering av straffbarheten finnes i verdipapirhandellden § 14-3, forslag til skipssikkerhetslov kap. 10, forslag til naturmangfoldlov § 73. De to sistnevnte lovforslag er utarbeidet etter mønster av Sanksjonsutvalget.

Departementet har vurdert å følge anbefalingene om å heve terskelen for de straffbare handlinger etter loven slik at bare *vesentlig overtredelse* rammes, men har funnet det mest riktig å ramme enhver overtredelse. Dette skyldes at de bestemmelser i loven som skal straffesanksjoneres i all hovedsak skal beskytte liv, helse, miljø eller materielle verdier, jf. nærmere nedenfor. Det er gjennomgående av stor betydning at bestemmelsene følges og at det markeres en nulltoleranse overfor overtredelser. Når departementet ikke innfører bestemmelser om administrative sanksjoner, har man heller ikke muligheten for å reservere straff for de vesentlige overtredelser, og la øvrige ikke-vesentlige overtredelser rammes av for eksempel overtredelsesgebyr.

Når det gjelder skyldkravet har departementet funnet det mest hensiktsmessig å ramme både forsettlig og simpel uaktsom overtredelse, jf. nærmere nedenfor under punkt 16.8.2.3.

På bakgrunn av det forhold at lovutkastet innfører en del nye pliktnormer samtidig som det gis anvisning på nye forvaltningstiltak som tvangsmulkt og endring og tilbakekall av tillatelser m.v., bør spørsmålet om (av)kriminalisering vurderes på nytt og samlet. Vurderingen bør i tråd med de føringer som er gitt over særlig knyttes an til hvorvidt straff er påkrevd for å sikre etterlevelse av loven. Dette har ført til at en del bestemmelser er foreslått unntatt fra straffeansvar fordi andre virkemidler anses tilstrekkelige eller av andre grunner.

Det tas utgangspunkt i skadefølgeprinsippet og øvrige prinsipper for kriminalisering. Denne tilnærmingen kan tilsi at det skilles ut visse pliktnormer som hvor det ikke er behov for å benytte straff som virkemiddel.

Det kan som et utgangspunkt trekkes en grense mellom overtredelser som innebærer en krenkelse av sentrale interesser som loven skal verne, og handlingstyper som mer kan karakteriseres som formalovertredelser. Formalovertredelser bør normalt ikke straffesanksjoneres. Som eksempel nevnes

at reglene om meldeplikt med hjemmel i utk § 3-11 ikke ubetinget trenger å belegges med straff.

Når det gjelder bestemmelser som tar sikte på å verne mer sentrale interesser under loven, må disse vurderes nærmere i det enkelte tilfelle. En rekke av de pliktbestemmelser som er gitt i eller i medhold av havne- og farvannsloven har som endelig målsetting å ivareta liv, helse, miljø og materiell verdier, jf. utk § 1-1. Beskyttelse av liv, helse og miljø er etter departementets vurdering så tungtveiende at de normalt vil forsvare bruk av straff. Brudd på bestemmelser som knytter seg til sikkerhet, fremkommelighet og bruk av farvannet kan lett føre til tap av liv, personskader eller miljøskade.

Når det gjelder bestemmelser som utelukkende retter seg mot ivaretagelse av materielle verdier er det ikke gitt at straff er en nødvendig og hensiktsmessig sanksjon. Imidlertid vil vern av materielle verdier etter loven ofte bare være en av flere verdier som skal vernes ved en pliktnorm, og det er normalt ikke mulig å behandle beskyttelse av slike verdier på en annen måte.

I en noe annen stilling står regler som kun tar sikte på å verne mer generelle samfunnsmessige målsettinger som å fremme sjøtransporten, skape verdier langs kysten, legge til rette for effektiv havnevirksomhet for å dekke samfunnets, næringslivets eller fiskerienes behov, eller sikre en optimal fordeling mellom brukerne av kystsonen. Dette er viktige fellesverdier. Straff er likevel generelt et mindre egnet virkemiddel ved brudd på bestemmelser som skal verne disse verdiene under havne- og farvannsloven. Dette gjelder bl.a. de langt fleste bestemmelsene i kap. 7 om organisering og drift av havnevirksomhet.

16.8.2.3 Nærmere om skyldkravet

Gjeldende havne- og farvannslov rammer som nevnt forsettelig og simpel uaktsom overtredelse. I NOU 2002: 4 "Om ny straffelov" fremholdes det på s. 87 at skyldkravet i straffebestemmelser som den klare hovedregel bør være forsett. Uaktsomhetsansvar krever etter kommisjonens syn en særlig begrunnelse, og bør bare oppstilles etter en grundig vurdering av behovet for å ramme uaktsomme overtredelser. I den grad det er nødvendig med uaktsomhetsansvar, bør det primært være et krav om grov uaktsomhet. Simpel uaktsomhet kan være nødvendig og rimelig på livsområder hvor feil eller forsømmelser kan få alvorlige skadefølger. Imidlertid oppfordres det til at lovgiver ved særlovgivningen vurderer behovet for å ramme simpel uaktsomhet konkret.

I Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) fremholder det på s. 115 som naturlig at grov uaktsomhet bør være den primære graden av uaktsomhet. Dette bidrar til at handlinger ikke kriminaliseres i større grad enn nødvendig, og straff bare brukes på de mest klanderverdige, samfunnsskadelige handlingene. Justisdepartementet uttaler imidlertid på samme sted at betydningen av å oppstille grov uaktsomhet som utgangspunkt ikke må overdrives, og at det fortsatt bør være grunnlag for å straffe en rekke overtredelser som begås med simpel uaktsomhet.

Departementet tar for sin vurdering utgangspunkt i at man så sent i Ot.prp.nr.59 (1987-1988) fant grunn til å senke skyldkravet i havne- og farvannsloven fra grov til simpel uaktsomhet for at straffebestemmelsen skulle "fylle sitt formål". Det ble bl.a. vist til at den uaktsomme overtredelse av tilsvarende bestemmelser i

særlovgivningen vil være straffbar (f.eks. plan- og bygningsloven og veitrafikkloven). I tråd med de anbefalinger som er gitt over kan det imidlertid være grunn til å vurdere på nytt om man for noen av pliktnormene som stilles opp bør trekke den nedre grensen for straffbar skyld ved grov uaktsomhet. På den måten reserverer man straff for de mer alvorlige og samfunnsskadelige handlinger.

Grov uaktsomhet er ikke definert i straffeloven eller andre lover, og grensen for det straffbare vil måtte fastlegges ved en konkret vurdering og under hensyn til rettspraksis. I en sak om domfellelse etter straffeloven § 422 om uforsvarlig sjømannskap (som førte til at en fiskekutter grunnstøtte) har Høyesterett uttalt at uaktsomheten er grov når gjerningspersonen har utvist en «kvalifisert klanderverdig opptreden som foranlediger sterke bebreidelser for mangel på aktsomhet», jf. Rt. 1970 s. 1235. Denne uttalelsen er vanlig å sitere i juridisk teori, og legges til grunn av Justisdepartementet i ovennevnte proposisjon.

Departementet vurderer det slik at også simpel uaktsom overtredelse av bestemmelsene i havne- og farvannsloven som et utgangspunkt bør kunne rammes med straff. Et viktig del av begrunnelsen for dette utgangspunktet er at overtredelse av mange av de handlingsplikter og unnlatesplikter som er oppstilt i eller i medhold av loven, innebærer fare for alvorlige skadefølger. Når feil eller forsømmelser kan få alvorlige skadefølger, er det av betydning at straffebudet ikke bare kan ramme mer kvalifisert eller grov tilsidesettelse av pliktnormen. Det kan da være grunn til å kreve en særlig aktpågivenhet og varsomhet. Dette antas også å ha en viss signaleffekt.

Det vises til at når det oppstilles krav om en bestemt atferd i farvannet, så er det av avgjørende betydning at det utvises alminnelig aktsomhet (kap. 3). Det samme gjelder pliktnormer knyttet til etablering og bruk av tiltak og navigasjonsinnretninger m.v. med bestemte virkninger for sikkerhet og fremkommelighet i farvannet, og krav som stilles til slike tiltak (kap. 4), og ikke minst pliktnormer som knytter til å nytte eller å etterlate fartøy, kjøretøy eller annen gjenstand slik at det kan volde "fare eller skade for ferdsel til sjøs eller for omgivelsene".

Ved valget av simpel uaktsomhet som nedre skyldform, legges det også en viss vekt på at det etter departementets lovutkast ikke vil være andre sanksjoner som ved et pønalt element bidrar til å forebygge uaktsomme overtredelser.

Departementet legger videre til grunn at de krav som stilles til aktsomheten vil måtte avpasses i forhold til de interesser som søkes vernet ved en pliktnorm. Med andre ord vil grensen for når en atferd ikke lenger er aktsom kunne variere i forhold til både de verdier som skal beskyttes og arten og graden av risiko som truer disse. Det er dermed ikke slik at enhver feil eller forglemmelse i forhold til en pliktnorm er å anse som uaktsom.

Departementet har vurdert om nedre grense for den subjektive skyld bør heves til grov uaktsomhet i forhold til noen av de regler som er oppstilt i utk. kap. 6 om sikkerhet, miljø og terrorberedskap i havner. Disse har gjennomgående til formål å legge til rette for sikker og effektiv havnevirksomhet. Bestemmelser i medhold av dette kapitlet vil rette seg mot de ansvarlige i havner, og krever en viss aktivitet fra havnens side for å sikre etterlevelse. Det vil ofte være upraktisk med forsettlig eller grov uaktsom overtredelse av slike påbud. Departementet antar at den mest

praktiske form for overtredelse er manglende eller uforsvarlige rutiner for oppfølging av forskrifter eller manglende aktpågivenhet fra de ansvarlige personer eller organer i havnen. Departementet mener at man må demme opp for denne typen systemsvikt og unnfallenhet hos de ansvarlige, og at et krav om aktsomhet er det mest effektive virkemiddel. Under kap. 7 er det kun havnereglementet som skal kunne straffesanksjoneres. Dette bør på samme måte som ordensforskrifter i farvannet etter utk § 3-3 kunne ramme simpel uaktsom overtredelse.

At simpel uaktsom overtredelse av bestemmelser i eller i medhold av havne- og farvannsloven vil kunne rammes med straff, er ikke til hinder for at terskelen for straffbar skyld heves i enkelte forskrifter eller i forhold til enkelte pliktnormer. Loven er i hovedsak en fullmaktslov, og de fleste påbud og forbud vil fremgå av forskrift.

16.8.2.4 Nærmere om strafferamme

Som nevnt har gjeldende havne- og farvannslov bøter som alminnelig strafferamme, dog slik at bøter eller fengsel inntil 3 måneder kan ilegges for den som hindrer tjenestemann i utførelse av myndighet etter § 20 eller nekte å etterkomme pålegg i denne forbindelse.

Ved fastlegging av den alminnelige strafferammen er det nødvendig å legge vekt på de verdier som havne- og farvannsloven skal verne om, samtidig som det sørges for at den rammen som velges gir handlingsrom for å straffe alt fra de bagatellmessige overtredelser til de mer grove overtredelser. Samtidig kan det være behov for en strengere strafferamme når det foreligger grov overtredelse. Slik gir man domstolene en mulighet for å ilegge nyanserte reaksjoner.

De bestemmelser som er gitt i eller i medhold av loven, har i stor utstrekning som endelig mål å beskytte mot skade eller fare for, liv, helse, miljø eller materielle verdier. Noen av reglene skal legge til rette for sikker og effektiv havnevirksomhet. I tillegg inneholder loven regler med en videre målsetting om å beskytte viktige fellesverdier. Sistnevnte bestemmelser vil imidlertid ikke bli straffesanksjonert, og kan derfor ikke være styrende for straffenivået.

Havne- og farvannsloven danner sammen med andre regler som stiller krav til skip og deres opptreden i farvannet et rammeverk for sikkerhet til sjøs, både for de sjøfarende selv og omgivelsene. I tillegg til den tradisjonelle sjøsikkerhet, kommer det regelverket som pålegger havnen plikter til å sørge for beskyttelse mot terrorhandlinger, anslag og andre ulovlige handlinger mot havnen eller fartøy i havnen. Departementet finner det på denne bakgrunn naturlig og rimelig at strafferammen utvides og skjerpes.

Dette er også naturlig sett hen til lover det er naturlig å sammenlikne med. Det nevnes at forslag til ny skipssikkerhetslov (Ot.prp. nr. 87 (2005-2006)) legger den alminnelige strafferammen på bøter eller fengsel inntil 1 år. Strafferammen settes likevel til fengsel i inntil 2 år for de overtredelser som antas å ha størst negativ virkning på liv, helse og miljø. Videre gir forurensningsloven på sitt område anvisning på bøter eller fengsel inntil 3 måneder, men fengsel inntil 2 år under særdeles skjerpende omstendigheter. Ved fare for menneskers liv eller helse kan 5 år ilegges. I vegtrafikkloven er rammen 1 år hvis ikke handlingen rammes av en strengere bestemmelse, men denne loven har ikke noen utvidet ramme for de

særdeles skjerpende omstendigheter. Vannressursloven har en strafferamme på fengsel inntil 3 måneder, men 2 år under særdeles skjerpende omstendigheter. I straffeloven kap. 30 om forbrytelser i sjøfartsforhold varierer strafferammene fra bestemmelse til bestemmelse. I noen av straffebudene lyder strafferammen på bøter eller fengsel inntil 6 måneder. Noen av straffebudene har bare fengselsstraff som reaksjon. Angitt lengde varierer fra inntil 2 til inntil 6 års fengsel. I kap. 42 om forseelser i sjøfartsforhold varierer strafferammen fra bare bøter, til bøter og fengsel inntil 3 måneder.

Departementet har på denne bakgrunn kommet til den alminnelige strafferammen ved forsettelig eller uaktsom overtredelse av havne- og farvannsloven bør være bøter eller fengsel inntil 3 måneder, men med en utvidet adgang til å anvende fengsel i inntil 2 år ved grove overtredelser. Ved avgjørelsen av om det foreligger grov overtredelse, bør det legges vekt på om overtredelsen er skjedd ved forsett eller grov uaktsomhet, om det er det inntrådt eller voldt fare for betydelig skade på liv eller helse og om overtredelsen er foretatt eller fortsatt på tross av pålegg fra offentlig myndighet. Se nærmere om dette under merknadene til utk § 11-1.

16.8.2.5 Nærmere om medvirkning til overtredelse og foretaksstraff

Mange straffebud både i straffeloven og i særlovgivningen har et tillegg om at ”medvirkning straffes på samme måte” eller liknende. Etter gjeldende havne- og farvannslov er ikke spørsmålet om medvirkning skal rammes adressert i loven, og det beror på en tolkning av hver enkelt pliktform hvilke handlinger og unnlater som omfattes av gjerningsbeskrivelsen.

I ny straffelov, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) § 15, er det vedtatt at ”Et straffebud rammer også den som medvirker til at straffebudet brytes, når ikke annet er bestemt”. Ny straffelov er vedtatt i Odelstinget, jf. Besl.O.nr.63 (2004-2005) og ikraftsetting utstår til Kongen bestemmer, jf. § 101. Ikraftsetting er ikke ventet før tidligst høsten 2007.

Begrunnelsen for Justisdepartementets innføring av en generell medvirkningsbestemmelse er først og fremst rimelighets- og forenklingssyn. Dersom det først er grunnlag for å kriminalisere en handling, vil det normalt også være god grunn til å kriminalisere medvirkning. For å kunne straffes for medvirkning er det etter gjeldende rett et vilkår at medvirkeren har vært delaktig i utføringen av den straffbare handlingen, enten i form av fysisk medvirkning eller psykisk medvirkning som har styrket hovedgjerningspersonens forsett. Dette vil etter forslaget fortsatt være et vilkår for å kunne straffes for medvirkning. Under slike forutsetninger er det vanligvis både formålstjenlig og rimelig å straffe for medvirkning. Dessuten gir det god sammenheng i regelverket også å straffe medvirkning til en handling som er gjort straffbar. Skulle det unntaksvis være urimelig eller uhensiktsmessig å straffe medvirkning, vil det kunne gjøres unntak fra hovedregelen.

Konsekvensen av at det lovfestes en generell medvirkningsbestemmelse er altså at det må vurderes om det skal gjøres unntak i loven dersom det *ikke* er ønskelig å ramme medvirkning eller dersom bare *visse* former for medvirkning skal rammes.

Departementet mener at medvirkning på området for havne- og farvannsloven bør være straffbart. Medvirkning til overtredelse på dette området er normalt også

straffverdig, og bidragene til selve gjerningsbeskrivelsen kan variere. Siden den nye straffeloven tidligst er ventet å tre i kraft høsten 2007, er det behov for å lovfeste et særlig medvirkningstillegg i havne- og farvannsloven inntil videre.

Også foretak vil kunne straffes når en pliktnorm er overtrådt av noen som har handlet på vegne av et foretak, jf. straffelovens § 48 a. Med foretak i straffeloven menes selskap, forening eller annen sammenslutning, enkeltpersonforetak, stiftelse, bo eller offentlig virksomhet. Foretaksstraff kan bl.a. være praktisk og virke preventivt overfor selskap med plikter knyttet til havn og havnevirksomhet under utk. kap. 6. Videre er foretaksstraff praktisk ved såkalte anonyme feil, dvs. hvor man ikke har noen person å trekke til ansvar, og ved såkalte kumulative feil, dvs. hvor ingen enkelt person alene har utvist tilstrekkelig skyld til at man kan statuere uaktsomhet. Dette er kommet til uttrykk i straffeloven § 48 a første ledd annet punktum.

16.8.2.6 Nærmere om forsøk på overtredelse

Etter gjeldende rett er hovedregelen at forsøk på forbrytelse er straffbart, mens forsøk på forseelse ikke straffes, jf. straffelovens § 49. Etter straffeloven § 2 vil alle overtredelser av gjeldende havne- og farvannslov være forseelser da strafferamme i det høyeste er fengsel på inntil 3 måneder, jf. hfl. § 28. Forsøk på overtredelse av gjeldende lov er derfor ikke straffbart.

I ny straffelov i Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) forslås skillet mellom forseelse og forbrytelse opphevet rent generelt. Forsøk på mindre alvorlige lovbrudd skal som et utgangspunkt fortsatt ikke straffes, jf. § 16: ” Den som har forsett om å fullbyrde et lovbrudd som kan medføre fengsel i 1 år eller mer, og som foretar noe som er ment å lede direkte til utføringen, straffes for forsøk, når ikke annet er bestemt”. Straffbarheten av forsøk knyttes altså til en strafferamme på ”fengsel i ett år eller mer”. Begrunnelsen er at strafferammen normalt gir uttrykk for hvor alvorlig den straffbare handlingen er. I særlover kan det gjøres unntak fra hovedregelen i begge retninger, dvs. at man kan strafflegge forsøk på overtredelse selv om øvre strafferamme er under fengsel i 1 år, og det kan bestemmes at forsøk ikke skal være straffbart selv om så streng straff som fengsel i 1 år kan brukes.

Den alminnelige strafferammen i utkast til ny havne- og farvannslov er satt til bøter eller fengsel inntil 3 måneder, men fengsel inntil 2 år ved grov overtredelse. Departementet har i tråd med foreliggende forslag til ny straffelov kommet til at forsøk på overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven i alminnelighet ikke bør gjøres straffbar. Forsøk på overtredelse vil ikke være alvorlig nok til at det er grunnlag for å ilegges straff.

Derimot kan det være behov for å strafflegge forsøk på overtredelse når handlingen, dersom den hadde blitt gjennomført, ville medført grov overtredelse. Slike forsøk på overtredelse skaper normalt en alvorlig fare, og det er således i tråd med skadefølgeprinsippet å strafflegge slike.

Det blir ved en slik løsning til slutt opp til domstolene å vurdere om forsøket ville ha medført grov overtredelse, dersom det hadde blitt gjennomført. Bare da vil forsøket være straffbart. Det fremgår av utk. § 11-1 tredje ledd at ved vurderingen av om det foreligger grov overtredelse, skal legges vekt på om overtredelsen er skjedd ved forsett eller grov uaktsomhet, om det er inntrådt eller voldt fare for

betydelig skade på liv eller helse og om overtredelsen er foretatt eller fortsatt på tross av pålegg fra offentlig myndighet. Et forsøk vil alltid måtte ha skjedd ved forsett, dette momentet gir derfor ikke veiledning. Når forsøk på overtredelse har voldt *fare* for betydelig skade på liv eller helse, vil det være tilstrekkelig straffverdig til å ilegges straff.

Dette synet må gis anvendelse både i forhold til gjeldende og ny straffelov. Siden ingen av lovene er klare på hvorvidt den alminnelige eller den utvidede strafferammen er avgjørende i forhold til straffbarheten av forsøk på overtredelse, har departementet funnet grunn til å presisere dette i havne- og farvannsloven, jf. utk § 11-1 fjerde ledd.

17 Forholdet mellom havne- og farvannsloven og andre lover

17.1 Innledning – Havne- og farvannslovens plass i lovstrukturen

Havne- og farvannsloven er sammensatt av en rekke elementer som til dels overlapper med andre lover. De aktuelle lovene synes å være sjøloven, sjødyktighetsloven, plan- og bygningsloven, forurensningsloven, vannressursloven, kommuneloven og samferdselsloven.

17.2 Losloven

Lov 16. juni 1989 om lostjenesten m.v. (losloven) har som formål å ”sikre en effektiv lostjeneste, som kan bidra til å trygge ferdselen på sjøen og derigjennom verne om miljøet, samt medvirke til at Forsvaret kan løse sine oppgaver”, jf. § 1.

Losloven regulerer lostjenesten. Den gir blant annet regler om losplikt, om hvordan losingen skal gjennomføres, og om losberedskapsgebyr og losingsgebyr. Mer detaljerte regler om visse emner er gitt i diverse forskrifter til losloven.

Myndighetsutøvelse etter losloven innebærer mange oppgaver, herunder losformidling, fastsettelse og innkreving av gebyr, opplæring av losere og sertifikatkontroll for de ulike lossertifikatene, dispensasjon fra losplikt og utstedelse av farledsbevis og oppfølging av brudd på farledsbevisreglene.

Forholdet til losloven er nærmere omtalt i punkt 6.2.

17.3 Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven er den generelle lov om arealplanlegging. Loven gjelder også for sjøområder ut til grunnlinjen og for vassdrag. Lovens regler kan i grove trekk deles opp i regler om arealplanlegging, konsekvensutredninger og byggesaksbehandling. Arealplanlegging kan foretas på riksnivå, ved planlegging i fylket og ved kommuneplanlegging. Det finnes ulike typer arealplaner med forskjellig detaljeringsnivå og rettsvirkninger. I planene avsettes arealer til ulike bruksformål, f.eks. til byggeområde eller til område til særskilt bruk av sjø eller vassdrag, herunder ferdselsområder.

Plan- og bygningsloven har i kap. VII-a regler om konsekvensutredninger for visse tiltak. Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 33-5 er det utarbeidet forskrift 1.

april 2005 nr. 276 som fastsetter hvilke tiltak som alltid skal konsekvensutredes (forskriftens vedlegg I) og hvilke tiltak som skal konsekvensutredes under visse forutsetninger. I henhold til forskriften skal nyetablering av havner og havneanlegg og nyetablering av farleder konsekvensutredes, samt visse utvidelser og endringer.

Byggesaksreglene kommer blant annet til anvendelse på havner, havneanlegg og tiltak i farvannet innenfor grunnlinjen som innebærer at det må oppføres bygg, anlegg eller konstruksjoner.

17.4 Sjøloven

Lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten (sjøloven) regulerer først og fremst privatrettslige spørsmål knyttet til skip og transport av gods og personer med skip., men loven har også enkelte offentligrettslige regler om sikkerhet for sjøferdsel. Det vises her særlig til sjøloven § 506 om sjøveisregler. Med hjemmel i denne bestemmelsen er det gitt forskrift 1. desember 1975 nr. 5 om forebygging av sammenstøt på sjøen. Forskriften gjennomfører de internasjonale sjøveisreglene i norsk rett.

17.5 Sjødyktighedsloven

Lov 9. juni 1903 nr. 7 om Statskontrol med Skibes Sjødyktighed m.v. (sjødyktighedsloven) gir grovt sett bestemmelser om krav som kan stilles til skip, forhold om bord på skip og forurensning fra skip, ut i fra hensynet til sikkerheten til sjøs og beskyttelse av miljøet. Loven gir dessuten regler om kontroll med etterlevelse av slike krav.

Nærmere bestemt gir loven regler om kontroll og tilsyn med skip, undersøkelser i anledning av sjø-ulykker m.v., besiktigelse og tilbakeholdelse av skip, innkjøp av skip, farts- og sikkerhetsattestifikater, sikkerhets- og arbeidsmiljøtiltak om bord samt en rekke mer spesielle krav til utstyr, utforming og tekniske egenskaper. Loven hjemler også krav som kan stilles til lastens mengde, beskaffenhet, stuing og forsyning. Det stilles særlige krav til passasjerskip. Endelig gis det regler knyttet til forurensning fra skip. Ansvar for etterlevelse av regelverket legges i hovedsak på skipsfører eller rederiet. Loven er en utpreget fullmaktslov.

17.6 Ny skipsikkerhetslov

Ot. prp. nr. 87 (2005-2006) ligger til behandling i Stortinget. Proposisjonen er basert på NOU 2005:14 "På rett kjøll – Ny skipssikkerhetslovgivning" vedrørende revisjon av sjødyktighedsloven. Forslaget innebærer til dels store endringer i reglene for sikkerhet om bord på skip. Det foreslås bl.a. en tilsynsmodell basert på internkontrollmetodikk.

17.7 Lovgivning om ferdsel og friluftsliv

Havne- og farvannslovens regler om ferdsel suppleres av lov 28. juni 1957 nr. 16 (friluftslvsloven), som blant annet fastsetter et utgangspunkt om fri ferdsel på sjøen,

jf. § 6. Ferdelsbegrensninger på sjøen kan imidlertid følge av annen lovgivning, herunder havne- og farvannsloven.

17.8 Forurensningsloven

Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall forvaltes av Miljøverndepartementet. Loven oppstiller som hovedregel et forbud mot å iverksette tiltak som kan medføre fare for forurensning

Forurensningsloven og tilhørende forskrifter gir bl.a. regler om hvem som vil være rettslig ansvarlig for å rydde opp i forurensede sedimenter fra eller i havner.

I forskrift av 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften) kap. 3 er det bestemt at loven gjelder ”for forurensning fra og i havner med hensyn til forurensede sedimenter”. Utgangspunkt for denne vurderingen må tas i forurensningslovens bestemmelser om at ”den ansvarlige for forurensning” skal sørge for tiltak, jf. § 7. Hvem som er ”den ansvarlige” vil bero på en konkret og sammensatt bevisvurdering hvor det må legges betydelig vekt på historiske forhold.

Kriteriet ”fra (...) havner” vil omfatte forurensning både fra selve havnevirksomheten og fra andre kilder i tilknytning/nærhet av havnen. Tilknytningsforholdet må vurderes konkret av forurensningsmyndighetene i det enkelte tilfelle. Dette innebærer at ansvaret for forurensede sedimenter i havnen vil kunne deles på flere ansvarlige, eksempelvis omkringliggende industri, verft og sågar tidligere eiere av havnen.

I tråd med signalene i St.meld. nr. 12 (2001-2002) ”Rent og rikt hav” (havmiljømeldingen), må det dessuten vurderes statlige bidrag dersom det ikke er mulig å identifisere de ansvarlige for forurensningen, eller det ikke er rimelig å pålegge de ansvarlige de fulle kostnadene.

17.9 Vannressursloven

Lov 24. november 2000 nr. 82 retter seg mot tiltak i vassdrag. Vannressursloven gjelder ferskvannsressursene, dvs. både overflatevann og grunnvann. Olje- og energidepartementet og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er vassdragsmyndighet etter loven. Hvorvidt et vassdragstiltak krever tillatelse etter vannressursloven avgjøres av NVE.

17.10 Kommuneloven

Formålet med lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) er å ”legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling.”

Loven regulerer i hovedsak spørsmål knyttet til folkevalgte og administrative organer i kommunene og forholdet mellom slike, herunder saksbehandlingsregler, regler om økonomistyring, gjeldsforpliktelser, innbyggerinitiativ, statlig tilsyn og

kontroll samt regler om kommunens tilsyn, kontroll og revisjon av egen virksomhet. Av særlig betydning for havnene, er reglene om interkommunale samarbeid (kap. 5) og reglene om kommunale foretak (kap. 11).

Størstedelen av de havner som reguleres i havne- og farvannsloven er i kommunal eie, og loven har særlige regler som åpner for interkommunale samarbeid for slike havner. Reglene i kommuneloven gjelder tilsvarende for kommunale havnesamarbeid "så langt de passer". Det nevnes i denne sammenheng at Kommunal- og regionaldepartementet har foreslått regler om nye samarbeidsmodeller for interkommunale samarbeid.

Kommunal- og regionaldepartementet har også under utarbeidelse en odelstingsproposisjon om endringer i kommunelovens regler om statlig tilsyn i kommunesektoren, basert på NOU 2004:17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren*.

18 Administrative og økonomiske konsekvenser

18.1 Innledning

Hovedfokus ved utarbeidning av en ny lov har vært å oppnå et lovforslag som er moderne og brukervennlig og som inneholder reelle forbedringer i forhold til gjeldende regelverk.

Et hovedanliggende har vært å forbedre havnenes rammevilkår for å bidra til å styrke sjøtransportens konkurranseevne. Departementet har derfor bl.a. lagt til rette for økt samarbeid mellom offentlige og private aktører med sikte på å oppnå en mer rasjonell havnestruktur og søkt å oppnå forenklinger i form av mer effektive og mindre detaljstyrende regler for kommunene som havneiere. Som ett ledd i dette, er det søkt å gjøre et klarere skille mellom myndighets- og driftoppgaver i havnene.

Det andre hovedanliggende med den nye loven har vært å lage et mer moderne og brukervennlig styrings- og forvaltningsverktøy for myndighetenes regulering av sikkerheten og fremkommeligheten langs kysten. Dette er nødvendig i en tid hvor risikoen for ulykker antar nye dimensjoner samtidig som konkurransen om bruk av kystsonen tiltar. I tillegg legger regelverket opp til en tydeligere ansvarsdeling mellom stat og kommune etter loven.

Det har således vært en sentral målsetting å redusere kostnader og risiki for brukerne av kystsonen og havnene, og derigjennom tilrettelegge for en effektiv og konkurransedyktig sjøtransport. Samlet sett er det derfor ventet at kostnadene for skipsfarten og andre private går ned. Lovforslagets økonomiske og administrative kostnader for det offentlige vurderes samlet sett å være av begrenset omfang, og godt innenfor det akseptable. Dette redegjøres for nærmere i det følgende.

18.2 Administrative og økonomiske konsekvenser for staten

18.2.1 Konsekvenser i forhold til gjennomgang av regelverket, og midlertidig økt behov for informasjon

De *administrative konsekvensene* for staten som følge av ny havne- og farvannslov, ligger på flere plan. Forskrifter hjemlet i gjeldende lov og annet regelverk som har kontaktpunkter med havne- og farvannsloven, må gjennomgås. Dessuten forutsetter den nye loven at det blir gitt enkelte nye forskrifter før ikrafttredelse, jf. særlig utk § 3-5 om fastsettelse av farleder (herunder hovedled og biled) som er en viktig forutsetning for ansvarsdelingen mellom stat og kommune, jf. utk § 2-1 og nærmere nedenfor.

I dag er det gitt 28 sentrale forskrifter i medhold av havne- og farvannsloven som administreres av departementet og Kystverket. I tillegg kommer alle de lokale ordensforskriftene som er gitt av kommunene.

Forskriftsverket må gjennomgås for å se hvilke modifikasjoner og tilpasninger som må gjøres. De fleste av forskriftene vil kunne videreføres uten særlige endringer. Det vil normalt være tilstrekkelig å endre hjemmelshenvisningen. Imidlertid må de forskriftene som bygger på havnedistriktet som reguleringsenhet endres i tråd med lovforslaget. Det må også utarbeides en ny mønsterforskrift for lokale forskrifter om orden i og bruk av farvann samt mønster for havnereglement, jf. utk §§ 3-3 og 7-4. Lovforslaget inneholder videre nye straffebestemmelser, og overtredelser av forskrifter gitt med hjemmel i loven er etter lovforslaget bare straffbart når det i forskriften er fastsatt at slik overtredelse av den aktuelle bestemmelse er straffbar, jf. utk § 11-1. Formålet med dette påbudet er å sikre en vurdering av hvilke konkrete pliktnormer i forskriftene som skal være straffbare, noe som tilsier at blankettstraffebudene i gjeldende forskrifter må erstattes av nyanserte oppregninger av konkrete bestemmelser som skal straffesanksjoneres.

For departementet vil det i tillegg bli nødvendig å foreta endringer i veiledere, instruksjer og lignende som er utarbeidet med utgangspunkt i den gamle loven.

De *økonomiske konsekvensene* som følge av gjennomgangen av regelverket, instruksjer m.v. vil knytte seg til lønnskostnader i forbindelse med en midlertidig styrking av denne arbeidsoppgaven i departementet. En del av tilpasningene vil måtte skje i samarbeid med Kystverket. Departementet anslår at det samlet i departementet og Kystverket vil bli behov for å tilføre 3 årsverk forut for ikrafttredelse av loven.

Den første tiden etter lovens ikrafttredelse vil det trolig være behov for noe informasjon og veiledning om hvordan det nye regelverket er å forstå, særlig er dette aktuelt i forhold til de nye reglene om organisering og drift av havner. Dette vil kunne skje relativt enkelt i form av aktive tiltak som publisering på hjemmesider, aktiv bruk av media, utarbeiding av veiledere e.l. Kostnadene ved disse tiltakene antas å bli marginale.

18.2.2 Konsekvenser for statens farvannsregulering og farvannsforvaltning

Ansvars- og myndighetsfordelingen mellom stat og kommune i farvannet endres med lovforslaget. Virkningen av dette for kommunene omtales nærmere under punkt 18.3.1.

For staten innebærer den ny inndelingen i utgangspunktet ikke store endringer. Ansvaret for hovedled og biled videreføres og formaliseres. Imidlertid vil de navigasjonsinstallasjonene m.v. som Staten ved Kystverket drifter og vedlikeholder i farvann innenfor grunnlinjen, som ikke befinner seg i hovedled eller biled, nå måtte avvikles. Navigasjonsveiledning i disse områdene vil bli kommunenes ansvar, og eventuell videreføring av eksisterende installasjoner må søkes ivaretatt ved avtaler med kommunene (overtakelse eller driftsavtale).

Staten tillegges nå myndighet til å gi regler om orden i og bruk av farvann i hovedled og biled, jf. utk § 3-3. Dette medfører at staten får et samlet ansvar for sikkerhet, fremkommelighet og orden i og bruk av hovedled og biled, herunder også plikt til å sørge for uhindret ferdsel, jf. utk § 3-4. Der det er særlig praktisk, kan imidlertid statens ansvar delegeres til vedkommende kommune. Det er uvisst i hvilken utstrekning det blir aktuelt å gi regler om orden i og bruk av hovedled og biled, men det må sannsynligvis påregnes noe merarbeid som følge av dette.

18.2.3 Særlig om konsekvenser for tiltak som er søknadspliktige etter loven

De nye reglene innebærer at staten er rett myndighet for søknader om tillatelser til etablering av tiltak i hovedled og biled samt utenfor grunnlinjen, jf. utk § 2-1 og utk § 4-2 annet ledd. Reglene innebærer en endring av kompetanseforholdene mellom stat og kommune. Gjeldende ordning er komplisert (§ 18 annet ledd og § 6 tredje ledd). For en beskrivelse av gjeldende rett vises det til punkt 11.2.1.

Kommunens plikt til å behandle saker etter § 18 annet ledd er reelt sett av mindre betydning. For det første er plikten avhengig av at kommunen har opprette havnedistrikt, hvis ikke er staten uansett rett myndighet. For det andre vil de langt fleste tiltak som er omfattet av § 18 annet ledd, også være omfattet av § 6 tredje ledd, og i disse tilfellene skal Kystverket behandle søknaden i stedet for kommunen, jf. § 18 annet ledd femte punktum.

Etter de nye reglene skal staten bare behandle søknader i sine myndighetsområder etter utk § 2-1, jf. utk § 4-2 annet ledd. Alle tiltak som "kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten i farvannet" er søknadspliktige, jf. utk § 4-2 første ledd. Hvilke tiltak som er av en slik art, vil i utgangspunktet måtte følge de tidligere avgrensninger og presiseringer som fremkommer av retningslinjer og forvaltningspraksis knyttet til gjeldende lov § 6 tredje ledd. Det er grunn til å anta at den samlede saksbehandlingsmengden for staten ved Kystverket vil gå ned som følge av kompetanseforskyvningen. En rekke av de sakene som tidligere utelukkende ble behandlet av Kystverket etter § 6 tredje ledd, vil nå måtte behandles av kommunen, jf. under punkt 18.3.2.

Beskrivelsen av inngangskriteriet i utk § 4-2 er videre formulert enn gjeldende § 6 tredje ledd, men samtidig for den tydeligere frem hva som er lovens hovedanliggende. Det vil derfor bli behov for en gjennomgang av gjeldende praksis med sikte på å utarbeide klare retningslinjer for hvilke saker som skal behandles etter utk § 4-2. Per i dag eksisterer det kun skrevne retningslinjer for

brohøyder. I tillegg har det utviklet seg en fast praksis for hvilke vilkår som vurderes i forhold til ulike tiltak. Dersom det blir nødvendig å foreta avgrensninger i forskrift mot tiltak som åpenbart ikke/åpenbart alltid har en slik kvalifisert betydning for sikkerhet eller fremkommelighet i farvannet, at søknad etter loven er unødvendig/nødvendig, vil dette kunne kreve noe ressurser hos departementet og Kystverket, jf. utk § 4-2 fjerde ledd. Som et ledd i overføring av ansvar til kommunene, er det trolig behov for at retningslinjer og praksis fra Kystverkets behandling formidles til kommunene på egnet måte, for eksempel ved rundskriv e.l. Kommunen står innenfor visse grenser fritt ved utøvelsen av forvaltningsskjønnet (*om* tillatelse skal gis og på hvilke vilkår), og eventuelle veiledere m.v. fra staten vil måtte knytte seg til den rettslige tolkningen av inngangskriteriet for søknadsplikten.

18.2.4 Konsekvenser for saksbehandling etter de nye reglene om havn

Som et ledd i lovforslaget gis kommunene adgang til å opprette særlig drifts- eller utleieselskaper som selvstendige rettssubjekt, jf. utk 7-5 tredje ledd. Slike selskaper for i utgangspunkt fritt økonomisk spillerom. Samtidig innføres visse skranker på disposisjoner i selskaper som er etablert med havnekapitalen. Avhending av havnearealer eller havneanlegg, og for øvrig disposisjoner som er av vesentlig betydning for muligheten til å drive havn, vil nå kreve tillatelse, jf. utk § 7-8. På samme måte stilles det krav om tillatelse for å disponere havnekapitalen i de tilfeller hvor havnen ønskes lagt ned, jf. utk § 7-9. Disse tillatelsesordningene vil det være staten ved Kystverket som må *administrere*. Det er hefter usikkerhet ved hvor mange kommuner som vil utnytte muligheten til å opprette slike drifts- eller utleieselskaper, men det er grunn til å tro at dette vil friste en del kommuner som tidligere har slitt med at havnens verdier har vært lovmessig bundet opp til bruk for "havneformål". Det er opprettet over 100 havnedistrikt som i større eller mindre omfang disponerer en lovbeskyttet havnekapital. På sikt ligger det dermed til rette for at en del saker om tillatelse til disposisjoner over eller avvikling av havnekapitalen vil måtte behandles av staten. Det kan også bli behov for å utarbeide veiledere eller retningslinje for de vurderinger som skal tas ved vurdering av om tillatelse skal gis, og på hvilke vilkår. Dette systemet vil dermed på sikt føre til økte oppgaver for staten og Kystverket som tillatelsesmyndighet. Samtidig er terskelen for hvilke disposisjoner som krever tillatelse satt såpass høyt (vesentlighetskrav) at det er grunn til å tro at sakstilfanget vil være rimelig begrenset.

18.2.5 Konsekvenser av å styrke statens tilsynsfunksjoner

Lovforslaget legger opp til at staten inntar en mer aktiv tilsynsrolle i forhold til flere sider av regelverket, jf. utk § 7-13 og utk kap. 8. Det er også meningen at statlige og fylkeskommunale representanter i visse havner oppnevnt med hjemmel i gjeldende lov § 12 første ledd skal utgå mot at Kystverkets inntar en funksjon som kanal for gjensidig utveksling av informasjon mellom havnenes organer og berørte departementer/etater.

Når det gjelder tilsyn med etterlevelse av regelverk i farvannet, vil dette være delt mellom stat og kommune i tråd med § 2-1, jf. utk § 8-1. For staten innebærer dette

ikke reelle nye oppgaver, i og med at statens ansvar allerede er konsentrert til hovedled og biled.

Tilsyn med at havner og havnevirksomhet drives på en forsvarlig og hensiktsmessig måte, jf. utk § 7-13, vil kreve en økt tilstedeværelse fra staten ved Kystverket i havnene. Tilsynet kan imidlertid føres i sammenheng med de tilsynsfunksjoner som staten ved Kystverket allerede har med hjemmel i regelverket om sikkerhet og terrorberedskap i havner.

Kommunene har likevel en særlig funksjon når det gjelder kontroll og sikring av fysiske forhold i havnene, utk § 6-1 tredje ledd. Videre kan staten delegere tilsynsoppgaver knyttet til organisering og drift av havner til kommunene. Se om dette i punkt 18.3.3.

Samlet antar departementet at Statens utgifter til tilsyn ikke vil endres betydelig, men kun måtte omlegges noe. Tilsyn med havnene kan altså samordnes med oppgaver som Kystverket allerede utfører i havnene. Tilsyn med kommunenes oppfølging av egne plikter vil kunne basere seg på egenrapportering, eventuelt kombinert med sporadisk kontroll.

18.3 Administrative og økonomiske konsekvenser for kommunene

18.3.1 Konsekvenser for farvannsforvaltningen som følge av endret myndighetsfordeling i farledene

Lovforslaget innebærer en del *administrative* virkninger i forholdet mellom stat og kommune. Etter gjeldende lov har kommunen myndighet og ansvar innenfor havnedistriktet og staten utenfor havnedistriktet. Det er opprettet til sammen godt over 100 havnedistrikt. Uavhengig av dette, er staten gitt et særlig ansvar i hovedled og viktig biled. I kommuner hvor det ikke er opprettet havnedistrikt påhviler hele ansvaret staten.

Lovforslaget opphever havnedistriktet som reguleringsenhet og innfører et skille hvor kommunene får ansvaret for forvaltningen og reguleringen av sjøområdet i kommunen som ligger innenfor grunnlinjen, mens det statlige ansvaret konsentreres til hovedled og biled. I tillegg får staten ansvar og myndighet utenfor grunnlinjen. Endringene er nærmere drøftet i kap. 8.

For kommuner som ikke tidligere hadde opprettet havnedistrikt, vil lovforslaget innebære et lovpålagt ansvar for kommunens sjøområder innenfor grunnlinjene. For kommuner som i dag har havnedistrikt, vil endringen normalt medføre en utvidelse av gjeldende ansvars- og myndighetsområde. Lokale behov som følge av den nye inndelingen forutsettes avhjulpet ved at statens ansvarsområde i forskrift kan utvides eller innskrenkes, jf. utk § 2-1 fjerde ledd.

Ansvaret etter loven omfatter for det første sikkerhet og fremkommelighet i kommunens havner og farvann, herunder å sørge for nødvendige fyrlys, sjømerker, farvannskilt og andre innretninger og anlegg som skal gi navigasjonsveiledning eller regulere trafikken, jf. utk § 2-1. Videre medfører loven bl.a. plikt til å sikre uhindret ferdsel på sjøen og det gis en adgang til å gi regler om orden i og bruk av farvann, jf. hhv. utk §§ 3-3 og 3-4. Viktig er også reglene i kap. 5 som gir kommunen myndighet til å gi pålegg til den ansvarlige for fartøy, kjøretøy eller

gjenstand om tiltak for å redusere fare eller hindre skade. Det er også en særlig hjemmel for vrakfjerning. Endelig kan kommunen ved manglende etterlevelse av pålegg, i hastesaker og når det ikke er mulig å finne noen å rette pålegg mot, selv gjennomføre tiltak som nevnt.

Ansvarsforskyvningen mellom stat og kommune forventes likevel ikke å medføre store *økonomisk virkninger*, da staten beholder det tunge finansielle ansvaret for de viktige hoved- og biledene. Videre beholder staten et særlig ansvar for enkelte viktige regler som bl.a. trafikkregulering, trafikkovervåking og tiltak overfor havarist utk §§ 3-3, 3-6 og 5-5. Også disse oppgavene kan imidlertid delegeres til kommunene dersom dette finnes hensiktsmessig, jf. utk § 2-2. Ved en slik eventuell delegasjon må statlige myndigheter ta i betraktning økte byrder for kommunene. Det er likevel myndighet til trafikkregulering etter utk § 3-3 som er mest aktuelt å delegere.

I praksis har Kystverket hatt ansvar for drift og vedlikehold av alle navigasjonsinstallasjoner langs kysten, også utenfor havnedistriktene. Ansvaret for installasjoner utenfor hoved- og biledene vil med den nye ansvarsdelingen måtte overtas av kommunene, se punkt 9.3.2.1. Kostnader for kommuner som følge av ansvaret for sikkerhet og fremkommelighet kan dekkes ved farledsgebyr og gebyr for kontrolltiltak, tilsyn og saksbehandling, jf. utk §§ 3-14 og 8-3. Imidlertid må det antas at det vesentligste av nyttetraffikken går gjennom hovedled og biled. Kostnader for kommunen forbundet med direkte gjennomføring av tiltak ved fare eller skade som nevnt, skal dekkes av den ansvarlige, og myndighetene er dessuten sikret pant i fartøy, kjøretøy eller andre gjenstander ved iverksettelse av tiltak, jf. hhv. utk § 5-3 fjerde ledd og utk § 9-2.

18.3.2 Særlig om konsekvenser for tiltak som er søknadspliktige etter loven

Tiltak som er søknadspliktige etter loven, skal fordeles mellom stat og kommune i tråd med inndeling som følger av utk § 2-1, jf. utk § 4-1 annet ledd. Se omtalen av denne endringen under punkt 18.2.2 og 18.2.3.

Kommunene får dermed innenfor grunnlinjen, unntatt i hovedled og biled, en plikt til å behandle en del farvannssaker etter havne- og farvannsloven som tidligere i praksis ble behandlet av staten ved Kystverket. Dette gjelder nærmere bestemt ”bygging, graving, utfylling og andre tiltak som kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten i farvannet”. Som tiltak regnes blant annet ”bøyer, fortøyningsinstallasjoner, kaier, brygger, oppdrettsanlegg, flytebrygger, lyskilder og legging av kabler og rør”. Kommunen skal før tillatelse blir gitt, se til at tiltaket ikke vil stride mot bestemmelser gitt i eller i medhold av loven.

Imidlertid er de fleste søknader om etablering av tiltak allerede søknadspliktige etter plan- og bygningsloven. Disse sakene må derfor uansett behandles av kommunen. Omleggingen som følge av dette lovforslaget vil dermed i første rekke få den konsekvens at kommunen må foreta en selvstendig vurdering i forhold til havne- og farvannsloven og de hensyn denne skal ivareta. Herunder må det vurderes om det skal gis tillatelse og eventuelt på hvilke vilkår. For andre mer spesielle tillatelser er det som tidligere staten ved Kystverket som er rett myndighet, jf. utk §§ 3-8, 3-10 og 4-2.

Enkeltvedtak etter den tidligere bestemmelsen i § 6 tredje ledd var ved delegasjonsbeslutning delt mellom Kystdirektoratet og Kystverkets distriktskontor med utgangspunkt i sakens art og kompleksitet. Beslutninger ble truffet etter en nautiskfaglig vurdering. Når nå tilsvarende beslutninger skal treffes av kommunene, må kommunene selv tilveiebringe og bekoste den nødvendige nautiskfaglige kompetansen for å kunne treffe forsvarlige vedtak i disse sakene. Det antas at dette vil medføre økte *omkostninger* i form av behov for ansettelser eller innkjøp av tjenester. Det er imidlertid vanskelig å tallfeste dette. Volumet av saker som ble behandlet etter den tilsvarende bestemmelsen i gjeldende § 6 tredje ledd vil midlertidig gi en pekepinn. Opplysninger fra Kystverket viser at Kystdirektoratet de senere årene har behandlet ca. 20-30 farvannssaker i året etter § 6 tredje ledd. Dette er etter gjeldende delegasjonsinstruks saker som ”kan få betydelige konsekvenser for fremkommelighet, sikkerhet eller vesentlige samfunnsinteresser”. Hvor mange som blir behandlet tilsammen av distriktskontorene i første instans er imidlertid ikke kjent, men det er grunn til å tro at dette antallet er betydelig større. Antallet saker vil dessuten påvirkes av den til enhver tid samlede aktiviteten i kystsonen. Sakene vil imidlertid bli spredd på alle kystkommene mens de tidligere ble behandlet av fem distriktskontor og Kystdirektoratet. Vurdering av saker som har en nautisk faglig side, bør ligge vel til rette for samarbeid mellom kommuner, for eksempel i form av felles kompetansebaser eller felles innkjøp av tjenester.

Det er naturlig at Kystverket ved den erfaring og kompetanse som er bygget opp i organisasjonen gir en veiledning for kommunene i den typen saker som vil måtte behandles etter utk § 4-1. Dette kan trolig best gjøres ved for eksempel bruk av rundskriv e.l., jf. under punkt 18.2.2. i.f. Slike retningslinjer eller rundskriv vil bli oppfattet som styrende for den rettslige tolkningen av vilkårene i utk § 4-1. Praktiseringen av det forvaltningsrettslige skjønnet vil imidlertid være opp til den enkelte kommune (*om* tillatelse skal gis og eventuelt på hvilke vilkår). Den nye ansvarsdelingen vil dermed kunne føre til større ulikhet i praksis fra kommune til kommune.

18.3.3 Konsekvenser for tilsyn

Utk § 8-1 legger i utgangspunktet oppgaven med å føre tilsyn til ”myndigheten etter loven”. Dette innebærer at stat og kommune som et utgangspunkt har vært sitt ansvarsområde i tråd med utk § 2-1. I farvannet vil en rekke kommuner få et nytt eller utvidet ansvar for tilsyn med etterlevelse av regelverket, jf. omtalen av ansvarsdelingen mellom stat og kommune og omtalen av statens tilsyn, jf. hhv. punkt 18.2.2 og 18.2.5. Dette vil kunne få visse administrative konsekvenser i form av behov for et kontroll- eller oppsynsapparat. Dette gjelder ikke minst i forhold til tiltak som etableres uten tillatelse, men også annen bruk av farvannet som er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av havne- og farvannsloven. Kommunenes økte omkostninger som følge av omleggingen kan vanskelig tallfestes. Kostnader ved tilsyn, kontroll og saksbehandling skal kunne dekkes inn ved gebyrer, jf. utk § 8-3. Når det gjelder håndheving av brudd på konkrete bestemmelser i farvannet, er dette imidlertid i utgangspunktet en funksjon for politi- og påtalemyndighet.

Videre vil kommunenes særlige ansvar for havner i egen kommune videreføres. Denne funksjonen har imidlertid vært noe uklar under gjeldende lov (§ 16 annet ledd og § 5). Nå tydeliggjøres denne siden av havneansvaret ved at kommunene pålegges en særlig plikt til å ”sikre at kaianlegg, andre havneanlegg, havneinnretninger og havnearealer er i forsvarlig stand”, jf. utk § 6 tredje ledd. Staten ved Kystverket gis på den annen side en funksjon med å føre tilsyn med kommunens oppfølging, jf. utk § 8-1 annet ledd. Det antas at forslaget vil medføre en økt bevissthet hos kommunene vedrørende disse pliktene og dermed noe økte kostnader i forhold til oppfølging, f.eks. ved bruk av inspektører e.l. Dersom kommunen ikke disponerer fagkyndige som kan gjøre denne typen vurderinger, vil kommunen måtte kjøpe inn slike tjenester.

Det kan være praktisk at staten delegerer hele eller deler av sin tilsynsmyndighet med havnene til kommuner, jf. utk § 7-13 første ledd annet punktum. En slik delegasjon vil kreve en del ressurser i form av utvikling av et forsvarlig system og økte kostnader for kommunene når dette settes i verk.

18.4 Administrative og økonomiske konsekvenser for private

18.4.1 Konsekvenser for brukerne av havn og farleder i form av lavere kostnader

Samlet sett er lovforslag rettet inn mot å sikre effektive og trygge farleder og en mer konsentrert og konkurransedyktig havnestruktur med forventet virkning for kostnadsnivået i havnene og reduserte utgifter for brukerne (skipsfart, fiskefartøy, og andre fartøy). Dette skal bl.a. oppnås ved å tilrettelegge for økt konkurranse i og mellom havnene, og en styrket samarbeid mellom private og offentlige havneaktører. Et ledd i dette er at loven skiller klarere mellom drifts- og myndighetsoppgaver. På denne måten legges det til rette for en profesjonalisering av havnevirksomhet. En konsentrert havnestruktur forventes å dempe prisnivået i havene. I tillegg vil sikre og effektive farleder gi hurtigere og dermed rimeligere transport. Det vises særlig til utk til § 3-5, utk til kap. 7 og forslag til endring av gjeldende plan- og bygningslov § 9-4. Virkningene av disse endringene vil imidlertid avhenge av flere faktorer og ikke kunne forventes før loven har virket en stund.

Som et ledd i tilretteleggelsen for reell konkurranse mellom havnene, foreslås det at reglene om havneavgifter avvikles. Gjeldende finansieringssystem evner ikke å holde kostnadsnivået nede for brukerne. Havnenes inntektsgrunnlag vil da måtte sikres ved alminnelig prising av de tjenester som ytes i havnen, herunder for bruk av kai. Betalingsvillighet og konkurranse mellom havnene blir dermed viktig for prisfastsettelsen. Imidlertid videreføres anløpsgebyret (nå kalt farledsgebyret) til dekning av kommunens kostnader forbundet med sikkerhet og fremkommelighet i farledene.

Samlet mener departementet at lovforslaget på sikt kan redusere de samlede utgiftene for brukerne av havner og farleder.

18.5 Andre vesentlige konsekvenser

18.5.1 Konsekvenser for arealutnyttelse i kommuner

Et viktig grep for å endre havnestrukturen, er å tilrettelegge for markedsorienterte investeringer og å styrke muligheten for samarbeid mellom offentlige og private på havnesektoren. Hvis den tilsiktede virkningen av lovforslag oppnås, vil dette på sikt i mange tilfeller kunne bedre den totale areal- og ressursutnyttelsen gjennom allianser, sammenslåinger og oppbygging av større havneenheter for visse typer gods. Et annet resultat vil være at areal i mindre havner frigjøres til annet bruk, uten at den samlede havnekapasiteten reduseres. Dette kan ha positive samfunnmessige ringvirkninger.

På sikt vil dermed økt samarbeid og konsolidering av havner føre til at en del kommunale havners betydning i transportnettverket svekkes. Noen vil gå over til kun å betjene rent lokale behov, og andre vil kunne bli nedlagt.

18.5.2 Konsekvenser ved innføring av nye reaksjonsmidler:

Lovforslagets kap. 10 utvider tilgjengelige forvaltningstiltak ved brudd på loven ved at det bl.a. nå gis anvisning på tvangsmulkt og endring og tilbakekall av tillatelse. Dette gir nye verktøy for myndighetene. Bruk av tvangsmulkt vil på den ene side kunne gi økte administrative kostnader, mens det på den annen side vil bringe inn inntekter for det offentlige. Samlet er dette derfor ikke ventet å øke myndighetenes kostnader. At det nå gis regler for endring og tilbakekall av tillatelser i havne- og farvannsloven, styrker det offentliges kontroll med de tillatelser som er gitt, og gir et klarere forankret virkemiddel ved behov. Endringen antas å få marginale økonomiske konsekvenser.

Reglene om straff er grundig gjennomgått og tilpasset dette lovforslaget, jf. omtalen under punkt 16.8. Dette er imidlertid ikke ventet å føre til umiddelbare konsekvenser for nivået på rettsforfølgelsen. Hvis kommunenes tilsynsrolle i sine sjøområder styrkes, jf. punkt 18.3.3, vil dette kunne medføre at flere overtredelser avdekkes, og slik sett gi grunnlag for en mer aktiv bruk av de tilgjengelige virkemidlene, herunder anmeldelse til politiet. Slike virkninger er det imidlertid vanskelig å si noe konkret om.

18.5.3 Konsekvenser for brukerne av loven

Lovforslaget antas å innebære en vesentlig forbedring av regelverket ved at det gjøres mer tilgjengelig for brukeren. Lovstruktur er endret, overskriftene er gjort mer informative og hjemmelsgrunnlagene er tydeliggjort. I tillegg er noen bestemmelser som tidligere var forskriftsregulert inntatt i selve loven. Samlet gir dette grunnlag for en bedre styring.

19 Merknader til de enkelte paragrafene

Til del I - Innledende bestemmelser

Til kapittel 1. Innledende bestemmelser

Til § 1-1 Lovens formål

Bestemmelsen angir lovens formål. Bestemmelsen avløser gjeldende lov § 1. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 7.1.

Etter *første ledd* er et hovedformål med loven ”å legge til rette for sikker ferdsel, god fremkommelighet og annen bruk av farvannet som ivaretar hensynet til liv og helse, miljø og materielle verdier”.

Farvannsforvaltningen skal legge til rette for ”sikker ferdsel, god fremkommelighet og annen bruk av farvannet”. Målsetningen om sikkerhet sikter først og fremst til at ferdsel på sjøen skal være så sikker som mulig for fartøyer, men også at fartøyer ikke skal skape fare eller volde skade på annen aktivitet. Grunnstøtinger, kollisjoner og andre sjøulykker kan medføre tap av menneskeliv, akutte utslipp med skade på miljøet og/eller materielle skader. I arbeidet for å forhindre ulykker til sjøs og akutte utslipp er det avgjørende med et høyt sikkerhetsnivå og god fremkommelighet i farvannet. Målsetningen om sikkerhet og fremkommelighet i farvannet skal derfor ivareta ”hensynet til liv og helse, miljø og materielle verdier”.

”Fremkommelighet” innebærer en målsetning om at ferdselen ikke skal hindres. Utbedring av farledene for å sikre at disse har en tilstrekkelig bredde, dybde, seilingshøyde og oppmerking tilpasset gjeldende trafikkbilde er viktig i dette arbeidet. Det samme gjelder det å sikre at virksomhet og tiltak i farvannet ikke legger unødige hindringer for sjøtransport og annen ferdsel på sjøen.

Staten skal ”legge til rette for” sikker ferdsel, god fremkommelighet og annen bruk av farvannet. Statens arbeid med forebyggende sjøsikkerhet skjer bl.a. gjennom transportplanlegging, fastsettelse og håndheving av seilingsregler, drift av maritim infrastruktur og tjenester som fyr- og merketjenesten, lostjenesten og maritime trafikksentraler. Transportplanleggingen bør ses i sammenheng med sikkerhetstiltak. Infrastrukturen og tjenestene skal gjennom oppmerking av sikre leder og overvåkning, kontroll og veiledning til skipstrafikken bidra til en sikker bruk av farvannet slik at uønskede hendelser og ulykker kan unngås.

Sikker ferdsel og god fremkommelighet er videre av vesentlig betydning for havnevirksomhet og for verdiskapingen i næringslivet ellers. Fiskeriene, herunder akvakultur, er blant de næringer som spiller en sentral rolle for den totale verdiskaping og for bosetting og sysselsetting langs kysten.

Loven skal fortsatt legge til rette for ”annen bruk av farvannet” slik at loven også er et redskap som legger grunnlaget for en del avveininger av ulike brukerinteresser i kystsonen. For eksempel er det i § 4-3 femte ledd lagt opp til at myndighetene etter loven kan tillate tiltak iverksatt selv om de kan føre til vesentlig ulempe for annen bruk og utnytting av farvann, mot at tiltakshaver pålegges visse kompensasjons- eller erstatningsordninger.

Etter *annet ledd* er det et hovedformål med loven ”bidra til å fremme effektiv og sikker sjøtransport av personer og gods, samt legge til rette for effektiv og sikker havnevirksomhet som ledd i sjøtransport og kombinerte transporter, slik at samfunnets, næringslivets og fiskerienes behov for slike havne- og transporttjenester kan bli dekket på en god måte”. Overføring av gods fra vei til sjø kan bidra til en mer effektiv trafikkavvikling, og samtidig bedre sikkerheten og redusere miljøulempene. Sjøtransport er en viktig del av det samlede transportnettverk, og havnene er bindeleddet mellom ulike transportformer i nettverket. En sentral målsetning er å sørge for effektiv havnevirksomhet. Dette innebærer at loven skal være virkemiddel i det transportpolitiske arbeid med å overføre gods fra vei til sjø, og således skal bidra til en målrettet havneforvaltning. Hovedmålsettingen er at havner skal være effektive godsknutepunkt mellom landverts og sjøverts transport. Forutsetninger for effektiv havnevirksomhet som tilstrekkelige landarealer, transportinfrastruktur på land, 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 må ses i sammenheng med samfunnets og næringslivets behov for slike tjenester. Havneforvaltningen skal også vektlegge bredere samfunnsinteresser, for eksempel hensynet til den sivile og militære beredskapen, sikkerhetshensyn, miljøhensyn og også 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.

Målsetningen om sikker havnevirksomhet sikter til ulike forhold vedrørende sikkerhet i havner. Det ene gjelder krav knyttet til teknisk sikkerhet, herunder krav til konstruksjon og forsvarlig vedlikehold av havnen. Videre er det krav til arbeid som utføres i havnen, slik som krav til sikkerhet ved lasting og lossing av gods i havnen. Sikkerhetsbegrepet omfatter også krav om sikkerhets- og terrorberedskap i havnene som følger av internasjonalt regelverk som ”International Ship and Port Facility Security Code” (ISPS-koden) og EU-forordning 725/2004 om tiltak for økt terrorberedskap på skip og i havneterminaler.

Til § 1-2 Folkerettens betydning for anvendelse av loven

Bestemmelsen er ny og slår fast prinsippet om at loven gjelder med de begrensninger som er anerkjent i folkeretten eller følger av overenskomst med fremmed stat. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 7.2.

Formålet med bestemmelsen er å sikre at loven forstås i overensstemmelse med relevante internasjonale forpliktelser. I samsvar med det dualistiske prinsipp, er det tradisjonelle utgangspunktet at folkeretten står tilbake for norske regler i tilfelle motstrid. Bestemmelsen modifierer dette utgangspunktet på området for havne- og farvannsloven. I forhold til enkeltbestemmelser i eller i medhold av denne lov som pålegger plikter på private rettssubjekter, vil det kunne tenkes motstrid med folkerettslige regler. Er det etter forsvarlige tolkningsprinsipper ikke mulig å tolke bort denne motstriden, må som hovedregel og utgangspunkt den internrettslige regel tolkes innskrenkende i lys av folkeretten.

Dette er et rettsområde hvor innslaget av folkerettslige regler vil være omfattende, og måtte tillegges stor betydning. Bestemmelsen omfatter både den alminnelige sedvanebaserte folkeretten og bilaterale og multilaterale avtaler og traktater (konvensjoner, overenskomster, protokoller mv.) som Norge er bundet av. Det vises særlig til FNs havrettskonvensjon av 1982. Reservasjonen vil også omfatte senere tilkomne folkerettsregler.

Til § 1-3 Lovens virkeområde

Bestemmelsen regulerer hovedsakelig det geografiske virkeområdet for loven, men inneholder i siste ledd også hjemmel for saklige unntak fra lovens virkeområde.

Bestemmelsen svarer i hovedsak til gjeldende lov § 2, med den viktige endring at loven nå kan gis anvendelse for en rekke nye områder. Loven gjelder også på land. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 7.2.

Liknende bestemmelser finnes i forurensningslovens § 3, sjødyktighetsloven § 1 tredje ledd, saltvannsfiske-loven § 1 og kystvaktloven § 3.

Med uttrykket "her i riket" omfattes for det første alle aktuelle landområder på Norges fastland inkludert øyer, holmer og skjær. Øvrige landområder som er en del av Norge (Svalbard og Jan Mayen), reguleres av annet ledd. Det beror på en tolkning av den enkelte bestemmelse hvorvidt den får anvendelse også på land.

Inn under uttrykket "her i riket" faller videre alle sjøområder ut til territorialgrensen. Siden dette i praksis er det viktigste virkeområdet for lovens farvannsdell, er "Norges territorialfarvann" nevnt uttrykkelig. I samsvar med lov av 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone § 1 første ledd erstatter formuleringen "Norges territorialfarvann" uttrykkene "de indre farvann" og "sjøterritoriet". Sjøterritoriet er 12 nautiske mil fra grunnlinjen, jf. lovens § 2.

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 slik som vannstanden i vassdraget. Kunstig opparbeidede vannveier som sluser og kanaler omfattes også av loven i den utstrekning de er farbare fra sjøen.

Andre elver enn de som er farbare fra sjøen etter første punktum samt innsjøer går inn under lovens virkeområde etter departementets bestemmelse, jf. første ledd *annet punktum*. 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.

Etter *annet ledd* gjelder loven for Svalbard, Jan Mayen, Norges økonomisk sone og andre havområder underlagt norsk jurisdiksjon i den utstrekning Kongen bestemmer. Begrepet "andre havområder underlagt norsk jurisdiksjon" vil i første rekke omfatte fiskerivernesonen rundt Svalbard og fiskesonen rundt Jan Mayen som Norge har etablert i medhold av lov av 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone. Disse sonene kommer i tillegg til den alminnelige økonomiske sonen rundt Norges fastland på 200 nautiske mil (NØS). Videre vil formuleringen omfatte særlige havområder hvor Norge har status som norsk biland, jf. lov av 27.

februar 1930 nr. 3 § 1 som selv definerer Bouvet-øya, Peter I's øy og Dronning Maud land. Formuleringen "underlagt norsk jurisdiksjon" sikrer samtidig en dynamikk i forhold til andre land- eller havområder hvor Norge har eller kan komme til å etablere jurisdiksjon.

Kongen kan altså gi forskrifter som gjennomfører loven helt eller delvis for områdene nevnt i annet ledd. 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.

Annet ledd *annet punktum* gir uttrykkelig adgang til å fastsette de unntak fra og tilpasninger i loven som anses nødvendige som følge av de stedlige forhold, for eksempel av hensyn til forvaltningsapparatet på Svalbard.

Etter *tredje ledd* kan Kongen bestemme at deler av loven skal gjelde også utenfor geografisk område som nevnt i første og annet ledd. Dette vil si at deler av loven i prinsippet kan gis anvendelse i land- og havområder som faller utenfor eller mellom de havområder som er definert i annet ledd. Disse havområdene vil være å regne for internasjonalt farvann/åpent hav, og det vil derfor under enhver omstendighet hvile meget sterke begrensninger på adgangen til å regulere i disse områdene, jf. § 1-2 og merknadene til denne.

Av folkeretten følger at lovgivning utenfor territorialgrensen (slik som nye routesystemer, trafikkseparasjonssystemer mv.) alltid må knyttes opp til aksepterte internasjonale standarder eller regler, jf. også reservasjonen i utk § 1-2. Dette gjelder i områder hvor Norge har særlig jurisdiksjon så vel som på det åpne hav og fremmede staters territorium. Dette innebærer at lovregulering i for eksempel den økonomiske sone bare kan gjennomføres når dette enten følger av folkerettslig sedvanerett eller følger av traktater på området som f.eks. FNs havrettskonvensjon av 1982, MARPOL 73/78, eller av vedtak i den kompetente internasjonale organisasjon, som her vil være IMO.

Bestemmelsen i *fjerde ledd* er en videreføring av gjeldende rett. Se forskrift av 12. mai 1989 nr. 302 om unntak fra lov om havner og farvann for sjø- og landområder samt arbeid, anlegg og tiltak knyttet til forsvarsmessige formål. I forskriften unntas områder, byggverk og anlegg som er erklært hemmelig i medhold av lovgivningen om forsvarshemmeligheter fra plikten til å søke tillatelser under havne- og farvannsloven, men vedkommende ansvarlige militære myndighet pålegges å påse at lovens krav for øvrig følges.

Til § 1-4 Definisjoner

Bestemmelsen inneholder definisjoner av viktige begreper i lovutkastet. Begrepene vil også bli benyttet i forskrifter i medhold av loven.

Definisjonen av begrepet "fartøy" i *første ledd bokstav a*, svarer til definisjonen i gjeldende lov § 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.

Foruten fartøyer nevnt i bestemmelsen, vil fartøysbegrepet omfatte sjøfly, luftputefartøy, bore- og entreprenørfartøy m.v. Bestemmelsen omfatter ikke installasjoner som står permanent på havbunnen.

Definisjonen av havn i § 1-4 første ledd bokstav b må legges til grunn overalt i lovteksten hvor dette begrepet benyttes, og ikke en annen avgrensning fremkommer uttrykkelig eller forutsetningsvis. Ikke sjelden må imidlertid havnebegrepet fastlegges individuelt med utgangspunkt i de spesielle hensyn som gjør seg gjeldende i forhold til den enkelte bestemmelse, se for eksempel § 6-1 og merknadene til denne. I forhold til kapittel 7 er det inntatt en egen avgrensning av havn som fokuserer på eierskap og organisering, denne må benyttes for sitt formål i dette kapitlet. Hvis det oppstår tvilsspørsmål, vil imidlertid definisjonen kunne gi veiledning.

Definisjonen har en funksjonell og geografisk tilnærming, ved at den fokuserer på hvilke formål en havn som er omfattet av denne loven skal betjene, og de faktiske eller fysiske områdene som knyttes til slike funksjoner.

En havn er i utgangspunktet et svært vidt begrep som kan omfatte enhver fortøyningsplass som gir mulighet for oppankring eller å søke ly mot vær og sjø. Med havn i lovens forstand legges det imidlertid til grunn en snevrere forståelse. Dette fremkommer først og fremst ved at det fokuseres på bestemte funksjoner i havnen. Bare områder som er til bruk for lasting, lossing, betjening av passasjerer eller som fungerer som landings- og liggeplasser m.v. i forbindelse med utøvelse av fiskeri- og havbruksnæring, vil omfattes av definisjonen. Utenfor faller derfor som et utgangspunkt bl.a. strandsettingsplasser, nødlosseplasser og naturlige bukter og vikar hvor fartøy kan søke ly fra vind og sjø. Dette er imidlertid ikke til hinder for at det gis farvannsreguleringer m.v. for slike havner der det er aktuelt.

Det er ikke angitt noen nedre grense hva gjelder gods, fisk, passasjerer eller liknende som går over havnen. En viss avgrensning ligger det likevel i at det må være et "område". En enkeltstående brygge eller fortøyningsinnretning faller dermed normalt utenfor, jf. nærmere nedenfor. "Område" vil for øvrig omfatte både land- og sjøarealer.

At et område må være "til bruk for" nærmere oppregnede formål innebærer en avgrensning basert på bruk av området. Dette medfører at flerbruksarealer må vurderes konkret med henblikk på om det er en havn i lovens forstand. Områder som brukes også til andre oppgaver og har andre funksjoner enn de som regnes opp i loven, vil måtte vurderes ut ifra omfanget av de aktiviteter som faktisk utøves. Der gods- og passasjerhåndtering m.v. er av et ikke ubetydelig omfang, vil en normalt måtte anse området som havn selv om andre aktiviteter er dominerende. Områder som består av aktiva som inngår i havnekapitalen er ikke nødvendigvis havn i forhold til denne definisjonen, men det vil uansett gjelde begrensninger for bruken av disse verdiene, jf. § 7-4.

Er det tvil om hvorvidt et flerbruksområde skal regnes for havn, må det legges vekt på bl.a. omfanget av infrastruktur og suprastruktur til bruk for sjøtransport, passasjertransport og fiskefartøy. Med infrastruktur menes det nett av faste anlegg som er grunnlaget for virksomheten. Begrepet innbefatter kai, molo, bygning, havneareal, jernbaneskiner og vei på havnearealet m.v. Med suprastruktur forstås

flyttbare innretninger som kran, kjøretøy, merke, skilt m.v. Se for øvrig definisjonen av havneanlegg i bokstav d nedenfor.

Utrykket ”er til bruk for” tilsier også at både aktuell og planlagt bruk av et område må tillegges betydning ved vurderingen av om et område er en havn. Definisjonen er på den ene side som et utgangspunkt likegyldig til om havnen er naturlig eller konstruert (opparbeidet), så lenge den faktisk brukes som havn. Og omvendt: selv om et område ikke for øyeblikket har en havnefunksjon, kan bl.a. kommunens reguleringsplaner tilsi at området må regnes som havn allerede på et tidlig tidspunkt i utbyggingen. I hvert fall når et område er avsatt til havneformål og er under opparbeidelse, kan mye tale for å la området omfattes av havnedefinisjonen (for eksempel hensynet til investeringer og offentlig transportplanlegging som gjøres i tillitt til kommunens plan).

På en annen side vil et område som tidligere har fungert som havn, men som ikke lenger har noen aktuell eller planlagt funksjon som havn, ikke uten videre falle utenfor definisjonen. Dette henger sammen med at området, ved de investeringer og tilpasninger som er gjort, kan oppfylle et eller flere av kriteriene for å være havn, og derfor kan være godt egnet ”til bruk for” havneformål. Definisjonen må for øvrig ses i sammenheng med reglene om avvikling av havn i § 7-8.

I utgangspunkt er altså havner som betjener alle typer ”fartøy” omfattet av definisjonen. Det vil si at så vel fiskerihavner som andre spesialhavner som oljebasehavner og industrihavner vil være omfattet, så sant havnen samtidig dekker en av de fire funksjonene som er oppregnet. Definisjon er også likegyldig til om havnen er i offentlig eller privat eie, men her gjør flere bestemmelser modifikasjoner, se særlig §§ 6-1 og 7-1. Også kombinerte havner omfattes.

Når det gjelder *første punktum første strekpunkt*, omfatter dette alle havner som betjener sjøtransport uavhengig av hva som lastes og losses (gods, marine levende ressurser eller andre levende dyr osv). Havner som er knutepunkt for sjøtransport og omlasting av gods ligger i kjernen av dette punktet, men også havner som betjener stedlige næringsvirksomhet eller havneeeierens særlige behov omfattes. Vilkåret er imidlertid at det må være som ledd i sjøtransport eller ”annen næringsvirksomhet”. Område som bare brukes av fritidsbåter faller derfor utenfor.

Et særlig spørsmål er avgrensning nedad mot enkeltstående kaier og brygger. Et sikkert utgangspunkt er at private brygger og kaier som ikke brukes i næring faller utenfor. Det ligger som nevnt en viss avgrensning i at ordet ”område” er valgt. Brygger og kaier med begrenset areal og begrenset potensial for sjøtransport, vil derfor lett falle utenfor, selv om de betjener en bedrift. Ved tvil må det også her kunne legges vekt på omfang av infrastruktur og suprastruktur, samt egnethet som havn.

Første punktum annet strekpunkt medfører at områder med passasjerterminaler m.v. og tilknyttede arealer og infrastruktur er havn i lovens forstand. Passasjertransport som ikke skjer som ”ledd i ervervsvirksomhet” faller utenfor, herunder både kommunale og private fritidsbåt- og lystbåthavner. Også rene gjestehavner faller utenfor. Selv om utleier driver erverv ved utleie og tjenesteyting til de besøkende, skjer ikke selve transporten som ledd i ervervsvirksomhet. Slike områder kan være helt eller delvis finansiert ved

havnekapital, men dette er som nevnt normalt uten betydning i forhold til definisjonen av havn. Det presiseres at selv om definisjonen ikke omfatter havner som her nevnt, er ikke loven til hinder for at en rekke bestemmelser kan få virkning i farvannene som berører slike.

Første punktum tredje strekpunkt inkluderer alle fiskerihavnene og havner som benyttes i havbruksnæringen. Begrepet fiskerihavn omfatter områder 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. Mange tidligere statlige havner overtas i dag av kommuner, og noen av private. Funksjonen til slike havner vil være å stille til rådighet tjenester/infrastruktur i forbindelse med landing av fisk eller å tilby oppankring eller liggeplass på en trygg plass, eller strategisk plass i forhold til fiskefeltene. ”[L]anding” av fisk må oppfattes vidt jf. ”m.v.”, slik at all form for overlevering til salgslag eller landindustri, pakking, frysing, omlasting, kontroll osv. omfattes. ”i forbindelse med utøvelse av fiske” er et nøytralt begrep som omfatter hele fiskeriflåtens virksomhet. Havbruksnæringen omfatter både oppdrett, havbeite og annen akvakulturvirkosomhet. Alle anlegg som samtidig fyller de øvrige kriteriene for å være havn, vil derfor gå inn under definisjonen.

Første punktum fjerde strekpunkt omfatter område som er til bruk for fartøy som har behov for oppankrings- eller liggeplass i statlig eller kommunal tjeneste. Det er i denne sammenheng uten betydning på hvilket grunnlag staten eller kommunen disponerer fartøyene. Dette medfører at for eksempel kaier som benyttes av lostjenesten, liggehavner for beredskapsfartøy og alle forsvarets installasjoner for fartøy, etter omstendighetene kan være omfattet, selv om de ikke driver sjøtransport eller næringsvirksomhet etter annet strekpunkt. Andre rene liggekaier m.v. som ikke betjener statlige eller kommunale fartøy, vil likevel ofte gå inn under annet punktum som ”område som er funksjonelt er knyttet til, eller hører til” områder som inngår i de tre første strekpunktene. Rene liggekaier som er løsrevet fra de havnefunksjoner som er nevnt og ikke betjener fartøy i statens eller kommunens tjeneste, vil imidlertid falle utenfor. Bestemmelser i Kapittel 7 kan imidlertid ved behov gis anvendelse også i slike havner, jf. § 7-10.

Annet punktum inkluderer alle områder som funksjonelt er knyttet til områder som nevnt i første punktum, eller som hører til slike. Også områder som ligger andre steder enn ved havnefasiliteten, for eksempel et avstandslager, faller således innenfor. Der en havnefasilitet samarbeid med en eller flere andre havnefasiliteter som ligger geografisk adskilt, vil dette i forhold til loven bli ansett som en og samme havn. For eksempel i forhold til § 7-5 vil dermed havnekapital kunne investeres fritt mellom ulike fasiliteter/terminaler, jf. uttrykket ”havnens”. Dette utgangspunktet gjelder uansett hvilken overbygning som er valgt for disse havnesamarbeidene.

Områder som ”funksjonelt er knyttet til” havnefasiliteter omfatter alle arealer m.v. hvor det er bygninger, innretninger og annen infrastruktur som inngår i en funksjonell enhet med selve havnefasiliteten. De ulike funksjonene kan imidlertid være fordelt på mange sammenslutninger og/eller offentlige organer, jf. merknadene til definisjonen av havnevirksomhet. I praksis omfattes for eksempel lagerbygninger, lokaler til bruk for spedisjon og andre tjenesteytelser rettet mot

fartøyene, deponeringsstasjoner, administrasjonsbygninger, omlastningsområder, oppstillingsplasser osv.

Utrykket ”hører til” medfører at også områder som ikke nødvendigvis er knyttet funksjonelt til havnefasiliteten, likevel vil kunne inngå i havnen dersom områdene eies, leies eller de facto benyttes av havnens eiere. Også ubenyttede arealer eller arealer som er leid bort til helt annen virksomhet enn havnevirksomhet, men hvor den fysiske eller juridiske samhörigheten med havnefasiliteten likevel er sterk, vil derfor kunne inngå som en del av havnen. Det minnes om at departementet ved tvil kan fastsette hva som faller under definisjonen.

Utenfor annet punktum faller områdene omkring havnen, ofte omtalt som omland. Grensen mot omland vil etter omstendighetene kunne være vanskelig å trekke. Det nevnes for ordens skyld at i forhold til regelverk som gis i medhold av § 6-6 om sikkerhet og terrorberedskap, vil det kunne fastsettes individuelt hvilke områder som skal sikres i en såkalt sårbarhetsanalyse. I forhold til § 6-6 må altså havnens utstrekning fastlegges spesielt.

I *bokstav c* defineres havnevirksomhet. Begrepet kan i hovedsak rubriseres i tre aktiviteter: tjenesteyting, forvaltning og myndighetsutøving. Med *tjenesteyting* menes i første rekke operatørvirksomhet og tjenesteyting overfor fartøyer/gods/passasjerer i havnen. Tjenesteyting vil imidlertid også kunne omfatte ren eiendomsforvaltning (aktiv/passiv), uavhengig av hvem som er eier av underliggende arealer og annen infrastruktur. Med *myndighetsutøvelse* menes her vedtak som regulerer private rettssubjekter, herunder forskrifter og enkeltvedtak (tillatelser, pålegg, kontroll m.v.). Med *forvaltning* som myndighetsoppgave siktes det da særlig til utvikling, vedlikehold og tilsyn med havn, herunder for eksempel nødvendige vedtak i medhold av plan- og bygningsloven og havne- og farvannsloven. Kommunene er sentrale ved slik tilrettelegging, men føringer vil også komme fra fylkeskommuner og stat gjennom arbeidet med Nasjonal Transportplan m.v..

Loven bygger særlig på et skarpt skille mellom tjenesteyting og myndighetsutøving, hvor det siste vil være forbeholdt offentlige organer. Rollen som operatør/tjenester og rollen som myndighetsutøver vil derfor i mange havner være delt mellom offentlige og private rettssubjekter.

Samlet er de tre begrepene altså dekkende for de aktiviteter som må anses omfattet av havnevirksomhet, men pga den omtalte funksjonsfordeling i mange havner, vil man måtte vurdere innholdet i begrepet ”havnevirksomhet” i forhold til hver enkelt bestemmelse. Således siktes det primært til tjenesteyting og evt. forvaltning i § 7-9 om organ for offentlig og privat havnesamarbeid, mens § 7-13 om statlig tilsyn med havnevirksomhet omfatter alle sider av begrepet.

Bokstav d definerer ”havneanlegg”. Definisjonen må legges til grunn i loven hvis ikke noe annet fremkommer etter sammenhengen. Havneanlegg er definert vidt, og omfatter omtrent all tenkelig infrastruktur ”som brukes i havnevirksomhet”.

Ved tvil om noe er omfattet, må man se hen til hva som etter § 1- 4 første ledd bokstav c anses som ”havnevirksomhet”. Således er både tjenesteyting, forvaltning og myndighetsutøving som retter seg mot fartøy og/eller gods, og/eller passasjerer i havnen, som et utgangspunkt omfattet. At den vide forståelsen som et utgangspunkt skal legges til grunn, understrekes for øvrig ved av at

administrasjonsbygg er nevnt i oppregningen. Det må imidlertid avgrenses mot bygninger hvor det i hovedsak utøves annen virksomhet enn havnevirksomhet, eller hvor det for øvrig vil være meningsløst å snakke om "havneanlegg". Rådhuset vil således ikke kunne anses som havneanlegg, selv om kommunale vedtak etter havne- og farvannsloven treffes der.

I mange sammenhenger vil det imidlertid være den operative driftssiden av havnevirksomhet som interesserer i forhold til enkeltbestemmelser. Typiske eksempler på anlegg som inngår i kjernen av havnedrift, er anlegg som betjener fartøy som omfattes av loven, slik som anlegg innretninger og annen infrastruktur som benyttes til lasting, lossing, lagring, avfallsdeponering eller annen havneaktivitet. Det er imidlertid den vide forståelsen av "havneanlegg" som skal legges til grunn, med mindre annet fremgår uttrykkelig eller forutsetningsvis av den enkelte bestemmelse.

Utrykket "brukes i havnevirksomhet" medfører at aktiva som er anskaffet for bruk i havnevirksomheten, eller som faktisk brukes i denne, omfattes. Det må imidlertid avgrenses mot aktiva som er omdisponert m.v. Det er likevel ikke et krav at havneanlegg benyttes i havneinnretning til enhver tid for å omfattes. Selv om anlegg ligger ubrukt en tid, ikke er i bruk på ubestemt tid pga redusert eller opphørt drift e.l., eller anlegg midlertidig brukes til noe annet, vil det være havneanlegg i lovens forstand. Dette henger bl.a. sammen med at havnevirksomhet er ganske vidt definert, jf. § 1-4 bokstav c, se særlig "tjenesteyting" som kan omfatte også ren eiendomsforvaltning, altså uavhengig av den konkrete bruk. I forhold til § 6-2 er det for eksempel opplagt at også anlegg med redusert eller nedlagt virksomhet vil være omfattet.

Begrepene "arealer, bygninger, innretninger og annen infrastruktur" er ment å gi en uttømmende oppregning av aktuelle fysiske formuesgoder som kan karakteriseres som "anlegg". Innretninger" er såpass vidt at det må sies å omfatte alle rørlige og urørlige gjenstander som ikke dekkes av de tre øvrige begrepene, og som samtidig kan kalles "anlegg". Hvis ikke, vil uansett "annen infrastruktur" etter sammenhengen fange opp anlegg som verken er areal, bygning eller innretning.

Det må altså foretas en grensedragnings mot løsøre m.v. som ikke naturlig kan karakteriseres som "anlegg".

På den ene ytterkanten er det klart nok at en del løsøre vil være av en slik karakter at det ikke er naturlig å kalle det "havneanlegg". Dette vil for eksempel gjelde kasser, løse kjettinger, maskiner, trucker og andre kjøretøyer som like gjerne kan benyttes i andre typer virksomhet enn havnevirksomhet.

Ved vurderingen, er det overordnede kriteriet om innretningen kan kalles "anlegg" etter sammenhengen. Det må legges vekt på om innretningene er faste og varige og/eller en integrert del av driften. Dersom innretninger er spesielt innkjøpt eller tilvirket for bruk i en bestemt havnevirksomhet, vil de som utgangspunkt måtte anses for å være "havneanlegg". Laste- losse- og omlastningsinnretninger er særlig nevnt i oppregningen, så disse vil dermed være omfattet, og samtidig si noe om hvilke typer innretninger som kan være relevante. Det understrekes at det er meningen at anlegg skal forstås forholdsvis liberalt, noe som tilkjennegis allerede ved at innretninger nevnes i lovteksten.

Det bemerkes særlig at arealer omfattes, selv om det rent språklig kan være å strekke begrepet ”anlegg” noe langt. Det er imidlertid ikke så naturlig når det er foretatt opparbeidelser og tilpasninger for havneformål, dessuten er det hensiktsmessig med en så vid definisjon. Det samme kan kanskje sies om bygninger.

Oppregningen av konkrete anleggsgjenstander m.v. er typisk for hva som er omfattet, men er ikke uttømmende, jf. ”herunder”. Andre eksempler på hva som vil være omfattet er jernbanespor, brygger, moloer, oppstillingsplasser og deponeringsinnretninger.

I *bokstav e* defineres havnedistrikt ved en formell henvisning til § 2-1. Det er imidlertid hensiktsmessig at dette begrepet løftes frem, da det til dels gir et nytt innhold. Havnedistrikt vil nå være synonymt med de områder hvor kommunen har ansvar og myndighet etter loven, både på land og i vann. Dette vil i praksis si, ikke lenger ut i sjø enn kommunen har planmyndighet etter plan- og bygningsloven, og heller ikke i hovedled og biled hvor staten er tillagt ansvar og myndighet etter § 2-1. Dette medfører også at alle kommuner med kyst nå automatisk vil få et havnedistrikt innenfor sine områder som nevnt. Det gjøres oppmerksom på havnedistriktet etter vedtak av departementet kan være utvidet eller innskrenket i forhold til disse utgangspunkter, jf. § 2-1 tredje ledd.

På land vil havnedistriktet måtte avgrenses i forhold til de enkelte ansvars- og myndighetsoppgaver som følger av loven. For eksempel vil tiltak som kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten i kommunens farvann falle under havnedistriktet uavhengig av hvor tiltaket befinner seg på land, så lenge det har en kvalifisert virkning i farvannet. Det er dermed ikke en fast geografisk grensedragnings mot landsiden, mens dette vil være tilfellet mot statens ansvar i sjø.

I tillegg nevnes at havnedistrikt i praksis vil være avgrenset ved regler i eller i medhold av virkeområdebestemmelsen, som for eksempel avgrenser mot vassdrag som ikke er ”farbare med fartøy fra sjøen”. I slike vassdrag har med andre ord verken stat eller kommune noen myndighet, med mindre departementet treffer forskrift om dette. Slik myndighet kan i så fall saklig begrenses til de områder som er ønskelig å regulere.

I *bokstav f* defineres begrepet ”farled” som ”utpekte trafikkveier på sjøen”. En farled vil kunne variere etter funksjon i transportnettverket eller hvilken type fartøyer som trafikkerer den. Etter § 3-5 kan bestemte farleder fastsettes nærmere i forskrift. Det kan også fastsettes ulike krav til farleder og begrensninger i adgangen til å etablere tiltak i farleden (farledsnormal).

I *bokstav g og h* defineres hhv. hovedled og biled. Dett er leder med særlig viktighet i det nasjonale transportnettverket, hvor staten har et særlig ansvar, jf. §§ 2-1 og 3-5.

Bokstav i gir en definisjon av begrepet farvann. Bestemmelsen viser til farled og andre områder som omfattes av denne lov der fartøy kan ferdes. Som kjerneområde for farvannsreguleringer nevnes farled særskilt. For hva som omfattes av denne lov gir § 1-3 veiledning. Loven er etter denne bestemmelsens første ledd gitt anvendelse i hele riket. For å avgrense farvannsbegrepet mot

områder på land er det begrenset til å omfatte områder ”der fartøy kan ferdes”. Begrepet fartøy defineres i § 1-4.

Farvannsbegrepet inkluderer således både Norges territorialfarvann og vassdrag som er farbare med fartøy fra sjøen, jf. § 1-3. Loven kan etter §§ 1-3 første ledd annet punktum og § 1-3 annet ledd også utvides til henholdsvis å gjelde for elv og innsjø om ikke er farbare med fartøy fra sjøen, og i havområdene ved Svalbard, Jan Mayen, Norges økonomiske sone og andre havområder underlagt norsk jurisdiksjon. Definisjonen av farvann viser derfor til ”områder som omfattes av denne lov”. Bestemmelsen gjøres på den måten elastisk slik at en utvidelse av lovens virkeområde også vil få betydning for farvannsbegrepet.

Etter *annet ledd* kan departementet i tvilstilfelle avgjøre hva som omfattes av definisjonene. Departementet kan for det første avgjøre tolkningstilfelle i et konkret tilfelle. Avgjørelsen vil da være et enkeltvedtak. Alternativt kan avgjørelsen gjøres gjeldende generelt. Avgjørelsen vil da være forskrift.

Til § 1-5 Plikt til å gi opplysninger og føre statistikk

Bestemmelsen er dels en videreføring av gjeldende lovs § 24 nr. 4. Imidlertid er den utvidet til en mer generell bestemmelse om adgang til å kreve opplysninger fra fartøy, havner, brukere av havner og private kaieiere samt en adgang til å kreve at havnene fører statistikk. Formålet med slike regler er å sikre et godt grunnlag for å drive transportplanlegging samt å føre kontroll med at bestemmelsene i eller i medhold av loven blir overholdt.

Opplysninger som det kan være aktuelt å innkreve, er antall anløp til havner eller godsmengde i form av frakttonn eller passasjerer. Videre kan det for eksempel foretas systematisk skipstelling ved et bestemt punkt, i en farled eller innenfor et bestemt område.

Det er bare havnen som kan pålegges å føre statistikk. Hvilken person eller organ i havnen som faktisk skal sørge for at det blir ført statistikk er opp til den enkelte havn med mindre noe annet fastsettes i forskrift.

Det er presisert at plikten til å gi opplysninger bare gjelder så langt lovbestemt taushetsplikt ikke er til hinder for dette. I tillegg må det avgrenses mot interne konfidensielle forretningsopplysninger m.v.

Til kapittel 2. Ansvar og myndighet etter loven

Til § 2-1 Ansvar og myndighet etter loven

Bestemmelsen innebærer en endring av grensene mellom statens og kommunens ansvar og myndighet i forhold til gjeldende lov. Departementets forslag er drøftet nærmere under kap. 8.

Første ledd fastslår som utgangspunkt at departementet har myndighet og ansvar etter denne lov som ikke er tillagt en kommune, med mindre annet er fastsatt. Dermed etableres et ”restansvar for staten”. I tillegg er myndigheten og ansvaret for hovedleder og bileder positivt tillagt staten.

Annet ledd første punktum fastslår at kommunene har myndighet innenfor sitt område. Hva som er kommunens område vil bero på grensene i den enkelte kommune, men under enhver omstendighet vil kommunen ikke ha myndighet utover det geografiske området hvor kommunen har planmyndighet etter plan- og bygningsloven, jf. annet ledd siste punktum. Normalt vil kommunens planmyndighet etter plan- og bygningsloven i sjø ikke gå lenger enn grunnlinjen, jf. pbl. § 1, men snevrere grenser kan være fastsatt. (Se også utkast til nye planbestemmelser i NOU 2003:14, merknadene til § 1-3 på side 244 følgende sammenholdt med utkast til § 14-2 som viderefører det alminnelige området for kommunen planmyndighet).

Utenfor grunnlinjene vil det dermed normalt være staten som har myndighet etter loven. Imidlertid kan departementet foreta utvidelser eller innskrenkninger i kommunens myndighets- og ansvarsområde, jf. tredje ledd.

Grensedragningen i § 2-1 vil ha gjennomgående betydning i loven, slik at der kompetansehjemlene legger oppgaver og myndighet til ”myndigheten etter loven”, så følger det entydig av systematikken i § 2-1 hvem som har myndighet og ansvar. Noe annet kan likevel følge den enkelte bestemmelse, jf. reservasjonen ”med mindre annet er fastsatt”. Område hvor kommunen har ansvar og myndighet vil for øvrig sammenfalle med den nye definisjonen av havnedistrikt, jf. § 1-4 første ledd bokstav e.

Annet ledd *annet punktum* presiserer den kanskje viktigste siden av at kommunen er gjort til primær ansvarsmyndighet innenfor sitt område: kommunen har ansvar for sikkerhet og fremkommelighet i kommunens havner og farvann. Ansvar et synliggjøres ved praktiske eksempler: å sørge for at det er tilstrekkelig navigasjonsveiledning, slik som fyrlys, sjømerker og farvannsskilt. Ansvar et likevel som nevnt betydelig modifisert gjennom statens ansvar for hovedled og biled.

Staten skal altså ha ansvar og myndighet i hovedled og biled uavhengig av om disse krysser en eller flere kommuners ansvarsområder. Også etter gjeldende rett er kommunen fritatt fra sitt ansvar etter § 16 annet ledd for disse farledene. I praksis er det Kystverket som har ansvaret for sikkerhet og fremkommelighet i hovedled og biled, herunder drift og vedlikehold av navigasjonsinstallasjoner. Det legges til grunn at departementet ved forskrift må fastsette entydig hva som skal regnes som hovedled og biled før loven trer i kraft, jf. § 3-5. Dette kan gjøres for eksempel ved bruk av koordinater.

Med hjemmel i *tredje ledd* kan altså departementet ved enkeltvedtak eller forskrift fastlegge nærmere kommunenes plikter etter loven. Dette kan for eksempel være aktuelt hvor det bør presiseres hvilken innsats som er forventet av kommunen innenfor sitt myndighetsområde. Tredje ledd åpner også for å begrense kommunens ansvar innenfor sitt myndighetsområde ved å gjøre unntak generelt eller i det enkelte tilfelle. Både særlige oppgaver eller avgrensede geografiske områder må kunne unntas fra kommunens ansvar og myndighet dersom dette er hensiktsmessig. Videre kan det være en unntaksmulighet å begrense kommunens myndighet i bestemte geografisk områder eller i forhold til bestemte sider av farvannsregelverket ut ifra Kystverkets behov for overordnet styring eller hvor det av en eller annen grunn kan oppstå uklarheter i ansvarsforholdene.

Tredje ledd åpner også uttrykkelig for å utvide kommunens ansvar i forhold til hovedregelen. Dette kan for eksempel innebære å gi kommunen ansvar i hovedled eller biled i områder hvor dette finnes særlig praktisk eller utvide myndighetsområdet utenfor grunnlinjene ved behov. Det er imidlertid vel så praktisk at det treffes avtale mellom stat og kommune dersom det er meningen at ansvarsforholdene skal endres.

Til § 2-2 Delegasjon og overføring av myndighet

Første ledd regulerer adgangen til å delegere til kommunene, samt Kystdirektoratets adgang til å delegere videre kompetanse de har fått tildelt av Kongen eller departementet (subdelegasjon).

Det fastslås i *første punktum* at Kongen og departementet skal ha en alminnelig adgang til å delegere myndighet etter loven til en eller flere kommuner. Dette er presisert særskilt da delegasjon samtidig innebærer å pålegge kommunene oppgaver, noe som normalt krever lovhjemmel. I likhet med det som er lagt til grunn tidligere, anses det derimot ikke nødvendig å fastslå uttrykkelig i selve lovteksten at staten kan pålegge kommunen den myndighet og korresponderende ansvar som blir overført ved delegasjonen. Statens delegasjonsadgang i forhold til kommunene er ikke begrenset slik som under gjeldende lov. Delegasjon kan gjelde ulike forhold. Som etter gjeldende praksis kan det også avtales at kommunen utfører statlige tilsynsoppgaver. Dette er særlig aktuelt i forhold til statlige fiskerihavner.

Andre punktum gir Kystdirektoratet i utgangspunktet en fri adgang til å delegere myndighet til Kystverkets distriktskontor og kommuner. Departementet må derfor fastsette særlige begrensninger dersom det er ønskelig at kompetanse skal ligge utelukkende hos Kystdirektoratet.

Annet ledd viderefører adgangen til under krig m.v. til å overføre myndighet etter loven til staten, dog med ny formulering av når fullmakten utløses. Liknende fullmaktsbeskrivelse er brukt i lov 15. desember 1950 nr. 7 om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold. Begrunnelsen for denne bestemmelsen er det kan oppstå behov for å knytte transportapparat eller beredskapsfunksjoner nært til det øvrige statsapparatet i slike særlige situasjoner som beskrevet. Det er derfor gitt hjemmel for å overføre myndighet under denne lov til ethvert statlig organ som finnes formålstjenlig. Ved forskrift 16. januar 1987 nr. 3254 om overføring av myndighet etter gjeldende lov er det gitt bestemmelser om overføring av myndighet etter loven til statlig organ. Forskriften er gradert.

Adgangen til å overføre myndighet er som utgangspunkt lagt til Kongen slik som under en rekke beredskapslover. Det er naturlig at Regjeringen samlet treffer de vedtak som finnes påkrevd, eller delegerer denne hvis tjenlig.

Til § 2-3 Forholdet til forvaltningsloven

Bestemmelsen viderefører gjeldende lov § 33 med enkelte presiseringer, dog slik at departementet angis som klageorgan for vedtak truffet av kommunen.

Forvaltningsloven, herunder reglene om klage og hvem som er klageinstans i kap. VI, gjelder for behandling av saker etter loven, jf. § 1 som gir forvaltningsloven anvendelse for virksomhet som drives av et hvert organ for stat eller kommune med mindre annet er bestemt i eller i medhold av vedkommende særlov. *Første ledd* gjør unntak fra regelen i forvaltningsloven § 28 annet ledd. Departementet angis som klageorgan for vedtak truffet av kommunen, uavhengig av om det er kommunestyret selv eller noe annet organ for kommunen som har truffet vedtaket.

Etter første ledd *annet punktum* kan departementet fastsette annen klageinstans enn det som følger av bestemmelsen. Hvem som er klageorgan ellers, vil følge av de alminnelige reglene. Departementet er klageinstans når vedtak er truffet av Kystdirektoratet og Kystdirektoratet er klageinstans for vedtak truffet av distriktskontorene. Hvem som treffer vedtak i første instans vil bero på de til enhver tid gjeldende delegasjonsforskrifter.

Trafikksentralene er å regne for selvstendige forvaltningsorganer, jf. forskrift 11. desember 1998 nr. 1273 om sjøtrafikk i bestemte farvann (sjøtrafikkforskriften) §§ 1-10 og 3-2 som klart forutsetter dette. Trafikksentralene kan enten være underordnet Kystdirektoratet eller kommunale organer, slik som for Oslo trafikksentral. Trafikksentralene er i utk § 3-6 gitt omfattende myndighet til å treffe beslutning om pålegg overfor sjøfarende i nødssituasjoner, noe som vil være enkeltvedtak. Det antas imidlertid å være upraktisk med en klageadgang for slike vedtak da de etter sin art må iverksettes straks. Dersom det likevel oppstår spørsmål om klage, må det riktige være at det er Kystdirektoratet som er klageinstans.

Det er kun "enkeltvedtak" som kan påklages etter havne- og farvannsloven. Hva som er et enkeltvedtak følger av forvaltningslovens § 2 første ledd bokstav a) og b) Se også Ot. prp. nr. 3 (1983-84) s. 87 for merknader knyttet til hva som regnes som enkeltvedtak. De mest typiske enkeltvedtak etter den nye loven vil være tillatelser og pålegg (som i denne loven omfatter både påbud og forbud).

Til § 2-4 Rådet for kystsikkerhet og beredskap

Som en oppfølging av St.meld. nr. 14 (2004-2005) På den sikre siden – sjøsikkerhet og oljevernberedskap, foreslås det også å opprette et råd for kystsikkerhet og beredskap. Rådet skal være et samarbeids- og kontaktorgan for ulike instanser innen statsforvaltningen med ansvar for sikkerhet og beredskap langs kysten. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 8.3.

Rådet skal være et rådgivende organ for Fiskeri- og kystdepartementet, og skal avgi råd om Fiskeri- og kystdepartementets oppgaver og virksomhet om kystsikkerhet og beredskap i medhold av havne- og farvannsloven.

Etter *første ledd* er det Kongen som oppnevner rådet for kystsikkerhet og beredskap. Rådet oppnevnes under Fiskeri- og kystdepartementets ledelse. Oppnevningen bør skje etter at forslag er innhentet fra aktuelle departementer, og skal bestå av representanter for berørte offentlige etater.

Annet ledd angir formålet til rådet for kystsikkerhet og beredskap. Rådet skal være et samarbeids- og kontaktorgan som skal behandle og gi råd i saker som vedrører Fiskeri- og kystdepartementets arbeid for bedre sikkerhet og styrket beredskap i

kystfarvannene og tilgrensende havområder. Rådet skal for øvrig også fungere som et forum for gjensidig kontakt og informasjon.

Det understrekes at rådet kun skal ha en rådgivende funksjon. Uttalelser fra rådet vil utgjøre innspill til den formelle saksbehandling i linjeorganisasjonen og endrer ikke de formelle ansvarsforhold.

Av *tredje ledd første punktum* fremkommer at Fiskeri- og kystdepartementet kan fastsette nærmere regler om rådets sammensetning og arbeidsoppgaver. For å oppnå fleksibilitet, er det sentralt at rådet består av de etater som til enhver tid er ”berørt” av arbeidet med sikkerhet og beredskap langs kysten. Bestemmelsen åpner for at både departementer og underliggende etater kan være representert i rådet. Fiskeri- og kystdepartementet vil ivareta leder- og sekretariatsfunksjon for rådet.

Tredje ledd *annet punktum* fastslår for ordens skyld at departementet kan forelegge saker for rådet til uttalelse.

Til del II - Farvann

Til kapittel 3. Bruk av farvann. Navigasjonsveiledning.

Til § 3-1 Generell aktsomhetsnorm

Bestemmelsen er ny og svarer til tilsvarende bestemmelser i vegtrafikkloven § 3 første ledd og § 6 første ledd første punktum, dog slik at den er tilpasset anvendelse for sjøfartsforhold. Se også forskrift om fartsbegrensninger i sjø, elver og innsjøer av 19. juni 2003 nr. 748 som også gir uttrykk for en generell fartsbegrensning. Bestemmelsen må for øvrig ses i sammenheng med forskrift av 1. desember 1975 nr. 5 om forebygging av sammenstøt på sjøen (sjøveisreglene) og andre generelle bestemmelser som regulerer atferden for de sjøfarende. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 9.3.1.

Bestemmelsens *første ledd* fastslår den generelle aktsomhetsplikt som påhviler den som ferdes til sjøs basert på en alminnelig aktsomhetsstandard mens det i annet ledd er lovfestet en ren fartsbestemmelse. Bestemmelsen gjelder både plikt til å søke å unngå skade ved egen opptreden, men allerede fremkallelse av påregnelig fare for skade kan rammes av bestemmelsen. Videre har de sjøfarende en plikt til å ferdes slik at ikke annen trafikk eller annen bruk av farvannet blir unødig hindret eller forstyrret. Det må foretas en vurdering av aktsomheten i den konkrete situasjon. Momentene i annet ledd knyttet til fartøyets størrelse, konstruksjon, manøvreringsrom og farvannsforholdene vil kunne ha betydning også i vurderingen etter første ledd.

Etter *annet ledd* skal fører av fartøy ”avpasse farten etter fartøyets størrelse, konstruksjon, manøvreringsrom og farvannsforholdene, slik at det ikke kan oppstå fare eller voldes ulempe for andre eller for omgivelsene for øvrig” Den generelle fartsnormen gjelder i tillegg til spesielle regler om fartøyers største tillatte fart, som kan være fastsatt for det aktuelle farvann. Dette innebærer at fartsgrensen som

kan fastsettes med hjemmel i § 3-2, 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. § 3-5 annet ledd, til lokale farvannsforhold eller til aktiviteter i farvannet.

Til § 3-2 Trafikkregulering

Bestemmelsen viderefører og sammenfatter gjeldende lov § 6 første og annet ledd samtidig som det gis flere eksempler på hva ”trafikkregulering” kan gå ut på. Bestemmelsen gir kompetanse til å gi forskrifter så vel som å treffe enkeltvedtak. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 9.3.2.

Med ”trafikkregulering” skal det forstås bestemmelser om ferdselen. Unntaksvis kan ferdsel eller bruk representere en slik innskrenkning av farvannet til hinder for øvrig ferdsel, at det bør skje en behandling etter reglene om tiltak i kap. 4, for eksempel hvor ferdsel utgjør en stadig innskrenkning av et farvann slik som ved etablering av fergeruter for å knytte veinettet sammen. Et annet eksempel er sjøflyplasser.

Bestemmelsen gir departementet viktige reguleringsfullmakter. Listen med aktuelle reguleringer er ikke uttømmende, og gir kun praktiske eksempler på ”trafikkregulering”. Det vil generelt bero på lovens formålsbestemmelse hvor langt reguleringsfullmakten rekker. Siden listen er ment som eksempler, og alternativene i noen grad overlapper hverandre, er det ikke nødvendig å trekke noen skarpe grenser. Det overordnede vilkår er at det dreier seg om en ”trafikkregulering”. Trafikkentralene vil ha en viktig oppgave med å håndheve slike reguleringer i sine geografiske områder, jf. § 3-6.

I *bokstav a* nevnes seilingsregler”. ”Seilingsregler, herunder regler om fart” vil systematisk sett kunne utfylle, presisere eller fravike de alminnelige seilingsreglene som de sjøfarende må forholde seg til i et bestemt farvann. Sjøveisreglene, jf. forskrift av 12. januar 1975 nr. 1 om forebygging av sammenstøt på sjøen, gir de mest generelle ferdselsreglene.

Regler gitt i medhold av bestemmelsen her kan for eksempel 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. Lovens formål vil imidlertid sette visse grenser for hva som kan reguleres.

Seilingsregler 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.

Eksempler på mer konkrete typer ”seilingsregler” som kan gis er:

- regler om fartøyers største tillatte fart
- krav om at seilas bare kan foregå i dagslys i visse farvann,
- krav om at visse farvann ikke kan nyttes når sikten er dårlig,

- krav om at visse farvann ikke kan nyttes når issituasjonen er farlig,
- møteforbud i visse områder
- krav om at territorialgrensen passerer på et bestemt sted

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.

Det kan videre være aktuelt å regulere hvor ferdselen skal eller bør foregå, jf. *bokstav b*) som nevner fastsettelse av "seilingsleder, trafikkseparering og andre rutetiltak". "Seilingsleder" omfatter både anbefalte, frivillige seilingsleder og påbudte seilingsleder. Det vil gjerne være aktuelt å fastsette påbudte seilingsleder sammen med pliktig trafikkseparering for et område, jf. for eksempel forskrift av 23. desember 2003 nr. 1797 om påbudte seilingsleder i territorialfarvannet, se §§ 3 og 4. I tilknytning til fastsettelse av seilingsleder kan det også være aktuelt å fastsette nærmere bestemte seilingsregler eller vilkår, jf. bokstav a) og d).

Hensikten med å fastsette anbefalte seilingsleder er primært 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 trafikkarer langs kysten hvor det er hensiktsmessig å yte navigasjonsveiledning. Farledene legges inn i Kystverkets databaser og kan derfra legges inn i sjøkart. Anbefalte seilingsleder skal ikke gripe inn i retten til fri ferdsel.

Hensikten med å fastsette påbudte seilingsleder vil normalt være å styre trafikk som i særlig grad utgjør en miljø- eller sikkerhetsrisiko, eller lede trafikk utenom områder som er særlig sårbare eller lite fremkommelige. Innefor territorialgrensen har kyststaten full kompetanse til å fastsette påbudte seilingsleder og trafikkseparasjonssystemer. Utenfor territorialgrensen krever SOLAS at IMO godkjenner påbudte seilingsleder og trafikkseparasjonssystemer etter søknad.

Avgjørelse om at bestemte seilingsleder skal være påbudt må kunngjøres i etterretning for sjøfarende (Efs). Påbudte seilingsleder må også avmerkes i sjøkart.

"Trafikkseparering" vil si å lede trafikken eller deler av den i ulike farleder eller trafikkfelt, 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, beror på hva som vil være forsvarlig i det aktuelle farvann. Slike reguleringer av hvor trafikken skal gå vil være pliktige å følge for de fartøy som er omfattet.

Fastsatte seilingsleder kan, ved siden av å innrette de sjøfarendes ferdsel, anvendes som verktøy i kommunal-, regional- og statlig planlegging.

”Andre rutetiltak” vil være samlebegrepet som omfatter begrepene seilingsregler og trafikkseparering og samtidig rommer nye aktuelle tiltak på virkemiddelsiden.

En påbudt seilingsled kan kombineres med bestemmelser nevnt i *bokstav c*), dvs. at deler av farvannet skal være forbudt eller påbudt for fartøy eller bestemte grupper av fartøy å benytte, eller tillate bruk på nærmere vilkår. For eksempel kan det være aktuelt å fastsette påbudte seilingsleder for skip som fører farlig eller forurensende last, eller skip som er over en viss størrelse.

Bokstavene c og d svarer delvis til gjeldende lov § 6 første ledd. Av generelle reguleringer som det kan være aktuelt å fastsette i forskrift nevnes:

- maksimal tillatt fartøystørrelse i visse farvann (BT, lengde, bredde, høyde)
- krav om forhåndstillatelse før et fartøy, eller visse fartøy, seiler inn i et område,
- krav om ankomst- og avgangsmelding, samt at fartøyet sender posisjonsrapport mm. underveis
- forbud mot at visse fartøyer nytter bestemte områder, f.eks. at fartøyer med farlig og/eller forurensende last ikke får nytte områder som er spesielt farlige eller miljøfølsomme
- krav om at taubåt skal nyttes i visse farvann
- krav om at en bestemt havn benyttes

Avgjørelser om forbud eller påbud i farvannet kan også fastsettes midlertidig. Midlertidige forbud vil typisk være aktuelt i forbindelse med arbeid og anlegg, regatta eller annen sesongbetont virksomhet eller aktivitet i farvannet.

Loven nevner at det kan fastsettes ”særskilte vilkår” for at fartøy eller bestemte grupper av fartøy skal kunne bruke farleder eller farvann. Eksempel på aktiviteter som kan være aktuelle å knytte vilkår til kan være regattaer, båtrace, større slep og annen intensiv bruk av farvannet. Vilkår skal fastsettes i samsvar med den alminnelige vilkårslæren. Dette medfører at det må være saklig sammenheng mellom formålet med vedtaket og de hensyn som er lovlig å forfølge med hjemmel i loven, og at vilkårene ikke må være uforholdsmessig tyngende.

Med hjemmel i *annet ledd* kan departementet ved forskrift fastsette regler om en kommunes myndighet til å foreta trafikkregulering. Dette er gjort i forskrift av 19. juni 2003 om fartsbegrensninger i sjø, elv og innsjø, jf. § 3. Kommunestyret er innenfor sitt havnedistrikt gitt myndighet til å treffe enkeltvedtak og fastsette lokale forskrifter om fartsbegrensninger. Kystdirektoratet skal godkjenne slike forskrifter før de gis virkning og har adgang til å fastsette reguleringer i de samme områdene.

Til § 3-3 Orden i og bruk av farvann

Bestemmelsen viderefører i hovedsak adgangen til å gi ordensforskrifter under § 16 fjerde ledd, men med den endring at hjemmelen for å gi regler i havnen er skilt ut og innordnet i kapitlet om organisering og drift av havn, omtalt som ”havnereglement”. Myndighet til å gi forskrifter og treffe enkeltvedtak i farvannet

deles mellom stat og kommune i tråd med § 2-1. I tillegg tilføyes en regel om opplag som systematisk hører hjemme med ordensforskriftene.

Bestemmelsen i *første ledd* fastslår at ”myndigheten etter loven [...] innenfor sitt ansvarsområde” kan gi forskrifter og treffe enkeltvedtak om orden i og bruk av farvann. Kompetansefordelingen i henhold til § 2-1 medfører at kommunen og staten har parallell myndighet innen sine respektive områder i farvannet. På denne måten gis staten ved Kystverket et overordnet forvalteransvar for hovedled og biled, herunder mulighet for å sikre tilnærmet like ordensregler i de viktigste ferdelsårene, samtidig som ansvaret kan delegeres etter § 2-1 til kommuner der det er mest praktisk at kommunen gir et samlet reglement for kommunens sjøarealer.

Med uttrykket ”orden i og bruk av farvann” er det i utgangspunktet ikke ment å gjøre noen realitetsendring i arten av forhold som kan reguleres. Det kan for eksempel gis regler om konkurrerende bruk av farvann, om plassering av bøyer og andre fortøyningsinnretninger, om dumpeplasser, om isbryting og om tiltak for å hindre at isen legger seg og om faste innretninger i sjøen m.v. Herunder kan det også gis regler om legging av kabler og ledninger i sjøen, og dumping av masser og gjenstander, jf. gjeldende lov § 11 nr. 4.

Regler om bruk av farvannet vil blant annet kunne være forbud mot aktivitet som kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten i farvannet, slik som for eksempel bruk av seilbrett, dykking, dumping av masser eller annen bruk eller utnyttelse som ikke er av en så kvalifisert eller intensiv art at aktiviteten er omfattet av søknadsplikten under kap. 4. Er det søkt om tillatelse og søknaden er innvilget, må ordensforskriftene anses satt til side.

Hjemmelen må ikke forstås for snevert. Ved fastsettelsen av ordensforskrifter må det være adgang til å foreta avveininger av hvordan bruk eller utnyttelse av farvann skal prioriteres mellom ulike brukergrupper m.v. Det må også være adgang til å legge vekt på rene ordenshensyn.

Statens myndighet etter bestemmelsen skiller seg vesentlig fra regler i medhold av § 3-2 som gjelder trafikkreguleringer, idet ordensforskrifter normalt går på andre forhold enn hvordan fartøy skal opptre eller bevege seg i farvannet. I alle tilfelle følger det uttrykkelig av reservasjonen ”hvis ikke annet er bestemt i eller i medhold av loven” at ordensforskriftene må vike for trafikkreguleringer. For øvrig er det mulig for staten å delegere myndighet til å gi ordensforskrifter i hovedled eller biled der det er formålstjenlig, jf. § 2-2.

Vedtaksmyndighet i medhold av bestemmelsen er begrenset av andre regler i eller i medhold av havne- og farvannsloven, jf. første punktum i.f. Det er ikke meningen at ordensforskrifter skal kunne fortrenge eller uthule andre reguleringer.

I første ledd *annet punktum* er regler om opplag særlig nevnt. Regler om opplag vil systematisk være en type ordensforskrifter. Adgangen til å gi slike bestemmelser legges her direkte til kommunene da denne myndigheten allerede i dag er delegert til kommunen, jf. delegasjonsvedtak II av 9. januar 2003. Samtidig er plikten til å ta hensyn til miljømessige ulemper eller ulemper for fiskerinæringen ved fastsettelsen av regler om opplag videreført. For øvrig gjelder fortsatt forskrifter fastsatt av fiskeridepartementet i 1975 nr. 1 om opplag for norske fartøyer over 1.000 br.reg.tonn og for utenlandske fartøyer. Denne er

fastsatt i medhold av havneloven av 1933 § 18 og vil gjelde inntil den oppheves. Kommunale ordensforskrifter om de samme forhold må dermed ta hensyn til forskriften, men kan utfylle den.

I første ledd *tredje punktum* er det fastsatt at departementet kan utarbeide mønsterforskrifter. Formålet med slike mønster er å skape en viss ensartethet i det regelverk som brukerne må forholde seg til i de forskjellige kommuner samtidig som staten sikres en viss innflytelse og kontroll i faglige spørsmål knyttet til reguleringer av farvannet. Departementet har i 1989 utarbeidet mønster for kommunale forskrifter om orden i og bruk av havnen. Mønsterforskriften gjelder, til tross for navnet, ikke bare forhold inne i havnen, men også en del forhold i farvannet generelt, se for eksempel forskriftens §§ 1-1 og 1-4 og kap. 4. Det er forutsatt i mønsterforskriftens forord at alle kommuner som har fulgt mønsteret vil få tilnærmet like bestemmelser i kap. I til IV, mens hver kommune vil kunne ha særregler for sitt område i de påfølgende kapitler. Liknende mønsterforskrifter vil måtte gis under den nye loven, både i forhold til ordensforskrifter i farvannet og for havnereglement, jf. § 6-5.

Det nevnes at det er foretatt en særlig innsnevring av den alminnelige strafferammen slik at brudd på ordensforskriftene kun kan straffes med bøter. Se merknadene til § 11-1 annet ledd.

Etter *annet ledd* kan departementet gi forskrifter og treffe enkeltvedtak om tiltak mot forurensning fra oppankrede og fortøyde fartøyer, samt fartøyer i opplag. Dette er en videreføring av gjeldene lov § 11 nr. 5.

Til § 3-4 Uhindret ferdsel på sjøen m.v.

Bestemmelse viderefører gjeldende lov § 16 annet ledd annet alternativ og § 20 annet punkt første alternativ. Myndigheten etter loven tillegges en særlig plikt til å sørge for at ferdselen på sjøen ikke hindres eller vanskeliggjøres, samt en adgang til avsperring på sjø eller land der slike forhold oppdages.

Etter *første punktum* skal myndigheten etter loven sørge for at ferdselen på sjøen ikke hindres eller vanskeliggjøres. Bestemmelsen gir uttrykk særlig funksjon ved siden av den alminnelige lovlighetskontrollen etter kap. 8. Hvem som er rette myndighet følger av ansvarsdelingen i § 2-1, dvs. at Kystverket har ansvaret i hovedled og biled og utenfor grunnlinjen, mens kommunen har ansvaret i farvannet for øvrig.

Plikten er av mer faktisk karakter, og innebærer i noen utstrekning en plikt til å holde oppsyn med eller inspisere farvannet og reagere ved behov. Plikt til å reagere kan inntre dersom det f.eks. oppdages drivende gjenstander eller is, farlige grunner eller andre forhold som kan hindre eller vanskeliggjøre ferdselen.

Annet punktum gir myndigheten etter loven en rett til å sperre av områder på sjø eller land når det finnes nødvendig av hensyn til sikkerheten. Det må altså kreves at vedkommende myndighet vurderer egnede tiltak dersom det oppdages forhold som hindrer eller vanskeliggjør ferdselen. Dette kan være å fjerne eller redusere den konkrete faren, kreve forhold som er i strid med regelverk rettet eller stanset, eller sperre av områder på sjøen inntil forholdet er behørig merket og varslet. Ansvarlig for drivende fartøy eller annen gjenstand kan også pålegges tiltak.

Regelen i annet ledd må følgelig ses i sammenheng med de virkemiddel som er gitt myndighetene i lovens kap. 5 og kap. 10.

Avsperring etter denne bestemmelsen kan bare besluttes når ”det finnes nødvendig av hensyn til sikkerheten”. Hva som ligger i ”hensyn til sikkerheten” er nærmere omtalt i merknadene til § 1-1.

Det er ikke oppstilt noe krav om forutgående varsel før avsperring gjennomføres slik som etter gjeldende lov. I den utstrekning avsperring for virkning for enkeltpersoner som enkeltvedtak, men også ellers, bør man likevel følge reglene i forvaltningslovens § 16 om forhåndsvarsel der dette er mulig. Imidlertid vil formålet med avsperringen ofte medføre at det er et behov for å handle raskt. Etter forholdene må vedkommende tjenestemann derfor også kunne gi forhåndsvarsel muntlig. Undertiden er det ikke mulig å varsle overhodet, jf. også forvaltnings § 16 tredje ledd bokstav b). Ofte vil det være flere som blir berørt av en avsperring, uten å være ”part” med lovbestemt rett til varslings, og det må da forventes at vedkommende myndighet publiserer avsperringen på egnet måte.

Til § 3-5 Farleder m.v.

Bestemmelsen er ny og bygger delvis på veiloven §§ 2 til 8. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 9.3.2.

Første ledd første punktum fastslår at departementet ved forskrift kan utpeke særskilte farleder, herunder fastsette hvilke farleder som skal være hovedled eller biled. En inndeling av farvannet i hovedled og biled vil ha gjennomgående betydning for ansvarsdelingen mellom stat og kommune under loven, jf. merknadene til § 2-1. Allerede under gjeldende lov tillegges det rettsvirkninger om en farled er ”en del av hovedled eller viktig biled”, jf. merknadene til § 2-1. Bestemmelsen vil bli fulgt opp med en presis fastlegging av de geografiske grensene for hovedled og biled på bakgrunn av Kystverkets prioriteringer.

Det kan også fastsettes andre kategorier av farleder enn hovedled og biled, jf. første ledd *annet punktum*. En videre kategorisering kan gi et mer presist og nyansert prioriteringsverktøy og styringsinstrument enn kun hovedled og biled. En kategorisering kan myndighetene etablere som et styringsredskap også uten en uttrykkelig lovfestet adgang. Kystverket har allerede i dag etablert et farledssystem der ledene langs kysten er kategorisert i hovedled, biled, lokalled og fiskeriled. Ledsystemet, informasjon om fyrlys og merker, sammen med annen relevant informasjon er samlet i Kystverkets farledsdatabase. Dette farledssystemet er imidlertid under revisjon i forbindelse med utarbeiding av en ny farledsnormal. Ved at hjemmelen for kategorisering nedfelles i loven formaliseres systemet og sammenhengen med farledsnormal synliggjøres, jf. annet ledd.

Kategoriseringen kan bl.a. knytte seg til farledens betydning i transportnettverket, farledens formål eller hvilke grupper av fartøy som hovedsakelig trafikkerer farleden, og på bakgrunn av dette følges opp med målrettede tiltak.

Hvis farledens betydning i internasjonal-, nasjonal -, regional - eller lokal sammenheng velges som inndelingskriterium, kan dette lettere knyttes opp mot målrettede tiltak.

Kategorisering etter trafikken i området, kan gi en inndeling i for eksempel hurtigbåtled, småbåtled eller fiskeriled. Dersom det er ønskelig, kan det knyttes særlige juridiske virkemidler til slike kategorier, for eksempel kan man fastsette særlige reguleringer for en hurtigbåtled, slik som maksimalhastighet.

Annet ledd svarer i hovedsak til vegloven § 13. Etter bestemmelsen kan departementet ved forskrift fastsette standarder for farleder (farledsnormal), herunder krav til etablering, drift og vedlikehold, bredde, høyde og dybde, samt krav til navigasjonsveiledning, ankringsplasser, nødhavner etc. Slike standarder er under utarbeidelse og refereres vanligvis til som ”farledsnormal”. Departementet antar at det er hensiktsmessig at dette inngår i lovspråket som en kort sammenfatting av innholdet. Det vil kunne etableres farledsnormaler for ulike typer farleder, og standardene kan tilpasses kategorisering som nevnt i foregående ledd.

Ved utformingen av standarder må det tas hensyn til eksisterende og fremtidig trafikkbilde, lokale geografiske og oseanografiske 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. Se for øvrig sammenhengen med § 4-4 tredje ledd hvor departementet er gitt adgang til å gi forskrifter som setter begrensninger i høyde, bredde eller dybde for etableringer av tiltak i farleder.

På grunnlag av det pågående arbeidet med farledsnormaler vil det bli etablert nye prosjekter for utbedring av deler av farledene slik at de tilfredsstillende kravene i standarden. Normalen kan for eksempel danne basisen for en helhetlig plan for merking av kysten, som kan innebære en omklassifisering av lys og gi rom for sanering av merking i enkelte leder av liten betydning.

Tredje ledd fastsetter at departementet kan fastsette regler om adgang til bruk av farleder til annet enn sjøtrafikk. Dette innebærer at det for eksempel kan fastsettes begrensninger i adgangen til å utføre visse aktiviteter i en eller flere farleder. For eksempel kan det nedlegges forbud mot bruk av farled som sjøflyplass eller visse typer arrangementer som båtrace, regattaer e.l.

Til § 3-6 Trafikkovervåkning og kontroll

Bestemmelsens *første ledd* informerer om trafikksentralenes funksjoner og myndighet som kan utøves derfra. Trafikksentralene skal bidra til å oppfylle statens forpliktelser etter SOLAS regler om navigeringens sikkerhet, jf. kap. 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. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 9.3.2.

Med ”overvåkning og kontroll” i *første ledd* første alternativ menes det kontinuerlige oppsyn som foretas i trafikksentralenes ansvarsområder. Med ”håndheving av seilingsregler” og ”trafikkreguleringer” siktes det både til de alminnelige seilingsregler slik som sjøveisreglene, men også de spesielle seilingsreglene som er fastsatt med hjemmel i §§ 3-2 og 3-3 eller andre

bestemmelser som gjelder for vedkommende område. Videre vil trafikksentralene kunne bli tillagt oppgaver i forbindelse med håndheving av sikkerhets- og beredskapstiltak, herunder oppfølging av ISPS-regelverket.

Med ”navigasjonsassistanse” menes bistand som gis etter anmodning fra fartøy mht. navigeringen av fartøyet. ”Annen nautisk informasjon” sikter særlig til bølge, vind- og isvarsling m.v., samt navigasjonsvarsler av annen karakter. Her vil nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler være sentral.

Annet ledd gir en åpen hjemmel for at departement ved behov kan fastsette nærmere regler om trafikksentralenes oppgaver, virksomhet og myndighet.

Tredje ledd gir trafikksentralen myndighet til å gripe inn mot fartøy ved ”nødssituasjon eller når det er nødvendig av hensyn til sikker ferdsel” ved å gi pålegg om tiltak. Annen myndighet kan delegeres til trafikksentralene.

Uttrykket ”pålegg” omfatter her vedtak om plikt til å etterkomme forbud eller påbud. Pålegg må anses som enkeltvedtak som i prinsippet utløser forvaltningslovens saksbehandlingsregler. Vedtak i nødssituasjoner må imidlertid etter sakens natur treffes hurtig. Trafikksentralene må derfor regelmessig benytte seg av forvaltningslovens unntaksregler, for eksempel § 16 tredje ledd om unnlattelse av forhåndsvarsel. Flere av forvaltningslovens regler passer i det hele tatt ikke, jf. femte ledd.

Trafikksentralens myndighet under § 3-6 må også ses i sammenheng med de generelle reglene i kap. 5 om plikt til å unngå atferd som kan volde fare, skade eller ulempe for ferdsel til sjøs eller omgivelsene, samt adgangen til å gi forskrifter og enkeltvedtak i medhold av § 3-2 om trafikkregulering. Kompetansehjemlene under kap. 5 tilkommer kommunen eller staten, avhengig av hvor situasjoner oppstår, mens § 3-6 altså legger myndighet direkte til trafikksentralene i visse situasjoner. Det er imidlertid trafikksentralene som utøver den operative kontrollen, og som i praksis vil treffe vedtak innenfor sine kontrollområder.

De alternative tiltakene som listes opp i bokstav a) til g) er ikke uttømmende, jf. ”herunder”.

Tiltakene kan bare pålegges dersom det foreligger en ”nødssituasjon” eller når det er ”nødvendige av hensyn til sikker ferdsel”. Dette medfører en klar begrensning i påleggskompetansen. Videre er det kun tiltak som ”trengs for å avverge en farlig situasjon” som kan pålegges.

Begrensningene må forstås slik at de bl.a. medfører et krav om subsidiaritet, jf. særlig ”trengs”. Det kan ikke kreves vidtgående tiltak fra fartøyets side hvis faresituasjonen kan løses ved mer lempelige tiltak. Det må imidlertid være tilstrekkelig at påleggene fremstår som nødvendige på beslutningstidspunktet. Hva som i ettertid fremstår som det mest fornuftige og adekvate tiltak er dermed ikke avgjørende. Ved vurdering av trafikksentralens valg må det tas tilbørlig hensyn til at denne ofte må handle raskt og under press.

Dersom pålegg i medhold av § 3-6 tredje ledd ikke etterkommes, må trafikksentralene sikres myndighet til å gjennomføre påleggene. Det er derfor i *fjerde ledd* fastsatt at trafikksentralene har rett til selv å sørge for gjennomføring av tiltak. Tiltak vil i utgangspunktet kunne gjennomføres ved hjelp av tilgjengelige midler fra trafikksentralens side eller ved hjelp fra egnede ressurser, jf. ”sørge

for”. Dersom den ansvarlige på fartøyet motsetter seg gjennomføring, vil det imidlertid måtte tilkalles hjelp fra politi eller kystvakt.

I lov om Kystvakten av 13. juni 1997 nr. 42 § 12 første ledd bokstav e) er Kystvakten gitt uttrykkelig hjemmel til å føre kontroll med at bestemmelser gitt i eller i medhold av havne- og farvannsloven blir overholdt. Med hjemmel i § 33 har Kystvakten, ved utøvelse av kontroll i medhold av § 12, den samme myndighet som Kystverket til å foreta undersøkelser, gi pålegg og iverksette kontroll- eller tvangstiltak.

I medhold av politiloven § 2 nr. 5 er også politiet pålagt å: ” på anmodning yte andre offentlige myndigheter vern og bistand under deres tjenesteutøvelse når dette følger av lov eller sedvane” Det er derfor slått fast i *annet punktum* at det kan kreves hjelp av politiet til å gjennomføre pålegg.

Henvisningen i *tredje punktum* medfører at utgifter skade og tap som oppstår i forbindelse med en slik gjennomføring vil kunne kreves dekket av den ansvarlige, og at eventuelle krav mot den ansvarlige er tvangsgrunnlag for utlegg.

I *femte ledd* er det fastsatt at forvaltningslovens § 24 om begrunnelse og § 28 om klage ikke gjelder vedtak som treffes etter tredje ledd. Dette er en nødvendig modifikasjon av forvaltningsloven da vedtak må treffes hurtig i en akutt situasjon. Forvaltningsloven gjelder for øvrig fullt ut for vedtak fattet av trafikksentralen, med mindre noe annet er fastsatt i særlig bestemmelse.

Unnlatt oppfyllelse av pålegg fra trafikksentralen vil kunne medføre straffeansvar, jf. utk kap. 11.

Til § 3-7 Plikt til å melde om farer

Bestemmelsens *første ledd første punktum* svarer i hovedsak til SOLAS kap. V regel 2 bokstav a. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 9.3.1.2

Føreren av skip som for eksempel påtreffer farlig is, farlig vrak, hvilken som helst annen direkte fare for skipsfarten, eller møter lufttemperaturer under frysepunktet sammen med kuling som forårsaker farlig isdannelse på overbygninger, eller vind av styrke 10 eller derover etter Beauforts skala som stormvarsel ikke er mottatt for, vil ha meldeplikt etter bestemmelsen. Oppregningen er naturlig nok ikke uttømmende, det avgjørende er om forholdet må anses som fare av betydning for sikker navigeringen eller ferdsel.

Fører av skip som nevnt 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 eller i farvannet som det oppnås forbindelse med. Dette kan være Kystvakt, havnemyndighet, Kystverket eller annen relevant myndighet. Plikten er selvsagt også oppfylt om melding sendes direkte til nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler. 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.

Første ledd *annet punktum* gir adgang til å fastsette krav til faremeldingens innhold. Forskriften bør utformes etter SOLAS kap. V regel 3 så langt den passer for norske forhold.

Bestemmelsen i *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 kap. V regel 2 bokstavene b, c og d skal være retningsgivende for Nasjonal koordinerende myndighet for navigasjonsvarsler. Siden 1979 har Kystverket hatt oppgaven som nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler i Norge. Kystverket koordinerer og sender ut ca 600 navigasjonsvarsler årlig innen Norges område.

Reglene i Sjøsikkerhetskonvensjonen (SOLAS) kap. V om navigasjonsvarsling vil i tilfelle uoverensstemmelse med regelen i § 3-7 være retningsgivende.

Til § 3-8 Innretninger og anlegg for navigasjonsveiledning

Bestemmelsen viderefører statens enekompetanse til å tillate oppsatt enhver innretning eller anlegg som skal gi navigasjonsveiledning, jf. gjeldende lov § 7. Kompetanse er ikke som under gjeldende lov delt mellom departementet og direktoratet i lovteksten, men forutsettes delegert til Kystdirektoratet. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 9.3.2.4.

Bestemmelsens *første ledd* innebærer et forbud mot etablering, fjerning, flytting, endring m.v. av angitte anlegg og innretninger uten vedtak eller tillatelse fra departementet. Forbudet er satt for å hindre handlinger som kan true navigasjonssikkerheten. Det avgjørende for søknadsplikten er følgelig om det foretas noe som kan påvirke innretningens egenskaper som navigasjonsinnretning, jf. ”m.v.”. Også kommuner vil måtte søke tillatelse med mindre det besluttet delegasjon, jf. § 2-2.

Oppsamlingsbestemmelsen ”andre innretninger eller anlegg som skal gi navigasjonsveiledning eller regulere ferdsele” medfører at oppsetting av alle anlegg og innretninger for navigasjonsveiledning, tradisjonelle som moderne, omfattes av kravet til forhåndstillatelse. For eksempel oppsetting av radionavigasjonssystemer av ethvert slag.

Spesielt nevnes at badebøyer vil være søknadspliktig som sjømerke etter denne bestemmelsen. Med badebøyer menes bøyer som legges ut for merking av offentlig badeplass, og der merkingen skal angi et område med ferdselforbud eller andre restriksjoner av hensyn til badende. I tillegg vil badebøyer derfor kreve en særlig regulering av ferdsele i medhold av kommunens ordensforskrifter, og eventuell fartsbegrensninger i medhold av fartsforskriften.

For oppsetting av systemer for andre formål enn navigasjon, som kan virke inn på navigasjonssystemer for sjøverts ferdsel, gjelder i utgangspunktet ikke noe krav om tillatelse etter denne bestemmelsen, men kap. II om tiltak i farvannet vil kunne komme til anvendelse. For øvrig kan departementet eller Kystdirektoratet gripe inn dersom det er etablert slike innretninger eller anlegg, jf. annet ledd bokstav c).

Det beror på en konkret vurdering om det skal gis tillatelse etter bestemmelsen, jf. ordet ”kan”. 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 bokstav a fastsetter at det uavhengig av søknad kan gis pålegg om "oppsetting, etableringen og drift" av innretninger eller anlegg som nevnt i første ledd". Pålegg kan for eksempel gis ved etablering av havnevirksomhet, mudring eller ved andre tiltak som faller inn under lovens bestemmelser, og som etter en konkret vurdering har slik betydning for ferdselen at det anses nødvendig å gi pålegg som nevnt.

Påleggskompetansen omfatter i utgangspunktet alle tilgjengelige navigasjonsinnretninger, men det må stilles krav om nødvendighet og forholdsmessighet. I denne vurderingen vil det særlig være relevant å legge vekt på hvor omfattende det tiltak som nødvendiggjør varsling er, hvilken risiko det frembyr og hva som er egnet merking på stedet.

Bokstav b gir adgang til å pålegge "fjerning, flytting eller endring" av eksisterende innretninger. Denne hjemmelen er aktuell der det for eksempel er kommet nye krav til utforming eller plassering av merker eller annet.

Alternativet i *bokstav c* gir myndighet til å kunne gi pålegg om skjerming, endring eller fjerning av lys eller andre innretninger som kan virke villedende for sikker navigasjon. Dette alternativet retter seg, i motsetning til de foregående, mot enhver lyskilde eller annen innretning som er egnet til å virke forstyrrende eller villedende for sikker navigasjon. Dette kan for eksempel være en lanterne på et uthus eller sjøbod.

Pålegg i medhold av annet ledd bokstav a vil etter *tredje ledd* måtte rettes til den som er eier eller er ansvarlig for vedkommende innretning, anlegg eller virksomhet som nødvendiggjør varsling overfor fartøy. Slike pålegg vil i praksis kunne ha form av vilkår ved tillatelse, men hjemmelen er ikke begrenset til slike tilfeller. "Eier" og "ansvarlig" vil ofte være samme person. Hvem som er "ansvarlig" må avgjøres konkret i det enkelte tilfellet. Myndighetene kan som utgangspunkt velge hvem de vil holde seg til, jf. "eller". En retningslinje bør være hvem som er nærmest til å bære risikoen for farer som oppstår som følge av anlegg eller virksomhet.

Pålegg etter bokstav b og c kan rettes til den som eier eller er ansvarlig for innretning eller anlegg som nevnt der.

For pålegg utferdiget etter bestemmelsen her gjelder forvaltningslovens regler om behandling av saker som gjelder enkeltvedtak.

Til § 3-9 Lokalisering, utforming og tekniske krav til innretninger og anlegg for navigasjonsveiledning

Bestemmelsen viderefører gjeldende lov § 7 annet ledd, men legger kompetansen til departementet for alle innretninger og anlegg. Kompetansen forutsettes delegert til Kystdirektoratet. Samtidig tilføyes ordet ”bruk” mot at tilsvarende forskriftshjemmel under gjeldende lov § 11 nr. 4 i.f. bortfaller. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 9.3.2.4.

Med hjemmel i denne bestemmelsen har Kystdirektoratet fastsatt forskrift om lokalisering, utforming og tekniske krav til fyrlys, sjømerker og farvannsskilt som skal regulere ferdselen av 15. januar 1993 nr. 82. Her gis blant annet regler om saksbehandling og søknader, hva som skal meldes til Kystverket, plikt til å vedlikeholde innretninger, og krav til utforming av akvakulturanlegg, badebøyer, innretninger festet til sjøbunnen m.v.

Til § 3-10 Rettsstridig bruk av innretninger og anlegg for navigasjonsveiledning

Bestemmelsen svarer til gjeldende loven § 7 tredje ledd annet og fjerde punktum. Bestemmelsen regulerer adgangen til å benytte innretning eller anlegg for navigasjonsveiledning eller som skal regulere ferdselen for andre formål enn dem som innretningen eller anlegget er laget for. ”Anlegg som skal gi navigasjonsveiledning” skal her forstås så vidt at også brygge, kai eller lignende for losbåter omfattes. Det forutsettes at tillatelse til bruk i strid med formålet kun vil være aktuelt i helt spesielle tilfeller.

Til § 3-11 Meldeplikt

Bestemmelsen viderefører gjeldende lov § 11 nr. 1 og nr. 9. I Ot. prp. nr. 3 (1998-99) er bakgrunnen for vedtakelsen av § 11 nr. 9 omtalt. Nr. 9 kom inn som ledd i gjennomføringen av rådsdirektiv 93/75/EØF om minimumskrav for fartøy som forlater eller har kurs mot fellesskapets havner og fører farlig eller forurensende last. Med hjemmel i denne bestemmelsen har departementet fastsatt forskrift om krav til melding og utfylling av kontrolliste ved fartøyers transport av farlig eller forurensende last av 16. juni 1999 nr 727. Forskriften pålegger blant annet operatøren eller fører av et skip på 300 bruttotonn eller mer, og som transporterer farlig eller forurensende last på vei til en havn i Norge, å sende opplysninger om ankomst og diverse kontrollister til Kystverket. Disse meldingene er forutsatt å skulle videreformidles til havnemyndighetene der hvor skipet er på vei.

Hjemmelen retter seg mot ”sjøfarende og andre” og er såpass generell at den hjemler ulike ordninger for ankomst- og avgangs- eller andre meldinger ovenfor ulike pliktsubjekter. I tråd med dette kan det derfor med hjemmel i den nye § 3-11 fastsettes plikt for blant annet eier eller bruker av fartøy eller eier, avsender eller mottager av last til å *melde* fartøy, kjøretøy last eller andre forhold til relevant myndighet. Det kan også avkreves diverse opplysninger fra eier eller bruker av fartøy; eier, sender eller mottaker av last, samt eier eller operatør av kaianlegg. En begrensning ligger likevel i de oppregnede hensyn som kan forfølges ved fastsettelsen av meldeplikt.

Siden bestemmelsen hjemler adgang til å pålegge ”meldeplikt” generelt– uten begrensninger mht. art av opplysninger – antas det at denne må kunne erstatte både § 11 nr 1 og 9. Det kan pålegges meldeplikt også overfor havnen.

§ 3-11, slik den nå fremstår, legger til rette for at det senere kan innføres et samordnet meldings- og informasjonssystem (M&I) som kan erstatte dagens mange regelverk som håndheves av ulike myndigheter.

Til § 3-12 Kystgebyr

Bestemmelsen svarer til gjeldende lov § 26. For nærmere forklaring vises til drøftelsen i proposisjonens punkt 9.3.3. Det legges til grunn at gebyrene skal være kostnadsorienterte.

I *første ledd* fastslås hvilke kostnader som kan dekkes inn ved Kystgebyret. Uttrykksmåten "til dekning av statens utgifter til farledsutbedringer" m.v. innebærer at gebyret ikke kan ha fiskal karakter. De samlede gebyrinntekter skal ikke dekke mer enn hva de forskjellige brukergrupper av gebyrpliktige fartøyer samlet påfører av kostnader. Gebyrinntektene er således ment å dekke kostnader knyttet til de ressurser de gebyrpliktige fartøyer nyttiggjør seg av eller forøvrig legger beslag på. Utgifter knyttet til ressursbruk til andre formål skal gebyrinntektene således ikke dekke. Det vises til Finansdepartementets retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger, jf. R-112/2006, som vil kunne gi veiledning for gebyrfastsettelsen.

Myndigheten til å fastsette kystgebyret legges direkte til departementet, mens det under gjeldende lov formelt ligger hos Kongen.

I *første ledd annet punktum* er det gitt hjemmel for å fastsette rabattordninger. Det er en forutsetning at slike rabatter fastsettes på et ikke-diskriminerende grunnlag, og i tråd med EU/EØS-retten. Hjemmelen åpner bl.a. mulighet for å fastsette sesong- eller årsgebyr i stedet for betaling ved hver passering av grunnlinjen. Dette vil kunne gi innsparinger for fartøy i rutegående trafikk eller linjetrafikk med hyppige anløp.

I *annet ledd* er departementet gitt myndighet til å gi forskrifter om plikt til å gi visse opplysninger, herunder plikt til å fremlegge skipsbøker. Formålet med opplysningsplikten er å skaffe et grunnlag for å beregne kystgebyrets størrelse, individuelt eller generelt. Med skipsbøker forstås det samme som tilsvarende begrep i sjølovens § 471. De er dessuten gitt adgang til å bestemme at kommunene skal kunne overlates å forestå innkrevingen av kystgebyrene på statens vegne. Dette kan være praktisk hvor Kystverkets tilstedeværelse er liten eller fraværende.

Etter *tredje ledd* er det reder og hans agent som er solidarisk ansvarlige for gebyrkravet. Rederbegrepet er ikke like klart, men det har likevel gjennom lang praksis fått et relativt klart innhold i norsk rett. I juridisk forstand er rederen skipets driftsansvarlig, dvs. den som setter virksomheten i gang, leder den og bærer den økonomiske risiko. Departementet legger til grunn at rederbegrepet etter loven her skal ha samme innhold og betydning som i sjøretten. Agent vil være den som formidler den gebyrbelagte tjenesten mellom reder og myndighetene.

Etter *fjerde ledd* kan det kreves at rederen eller agenten stiller sikkerhet for betaling av gebyr. Dette gir myndighetene en styrket mulighet for å sikre betaling av gebyrkravene. Adgangen til å kreve sikkerhet forutsettes anvendt på en ikke-

diskriminerende måte. Der det er avdekket manglende betalingsevne eller betalingsvilje hos en tjenestemottaker, eller det foreligger en begrunnet mistanke om dette, kan Kystverket stille vilkår om at vedkommende reder eller dennes agent stiller sikkerhet for betalingen av gebyret for å oppnå den tillatelse eller tjeneste som gebyret skal dekke.

Til § 3-13 Sikkerhetsgebyr

Bestemmelsens *første ledd* erstatter gjeldende lov § 24 nr. 6. Hjemmelen for å innkreve sikkerhetsgebyrene hører ikke naturlig sammen med de øvrige bestemmelsene som er fastsatt i gjeldende lov § 24 og departementet mener det er prinsipielt riktig å gi disse gebyrene en mer tydelig forankring. Departementet antar begrepet "sikkerhetsgebyr" nå er innarbeidet, slik at det kan gå inn i lovspråket. Det kan på samme måte som for kystgebyret fastsettes rabattordninger, jf. merknadene til § 3-12. Det vises til Finansdepartementets retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger, jf. R-112/2006.

Annet ledd og tredje ledd tilsvarer § 3-12 tredje ledd.

Til § 3-14 Farledsgebyr

Bestemmelsens *første ledd* gir hjemmel for kommunen til å fastsette og oppkreve gebyr av fartøy som oppholder seg i eller trafikkerer kommunens farleder.

Farledsgebyret svarer i hovedsak til anløpsavgiften under gjeldende lov, og vil i praksis dekke de samme kostnader som staten dekker inn gjennom det statlige kystgebyret i hovedled og biled, jf. § 3-12. Herav følger at det ikke kan tas betalt hvis fartøy kun nytter hovedled eller biled hvor staten har ansvaret, jf. også "kommunens farleder" og sjette ledd. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 9.3.3.

Hjemmelen må ses i sammenheng med § 2-1 som pålegger kommunen ansvaret for sikkerhet og fremkommelighet i havner og farvann. Gebyret skal kun dekke kostnadene til nødvendige innretninger og tiltak i farvannet for å følge opp dette ansvaret. Kommunene kan i utgangspunktet selv fastsette gebyrstrukturen m.v., men kan også innhente råd hos Kystdirektoratet når det gjelder grunnlag for og utforming av gebyrstruktur. Gebyret skal være kostnadsorientert og ikke av fiskal karakter. Finansdepartementets retningslinjer R-112/2006 vil kunne gi veiledning også i forhold til kommunens gebyr.

Hvor en farled under kommunalt ansvar strekker seg gjennom flere kommuner, skal gebyrinntektene dekke deres kostnader forholdsmessig, jf. første ledd *tredje punktum*. Dette forutsetter samarbeid og felles gebyrvedtak av de aktuelle kommuner. Hensikten er at de sjøfarende som må krysse flere kommunegrenser skal ikke motta en faktura fra hver kommune.

I første ledd *fjerde punktum* er det gitt hjemmel for å fastsette rabattordninger. Dette er samme mulighet som foreligger for kystgebyret, jf. merknadene til § 3-12.

Ved opprettelse av drifts- eller utleieselskap etter kap. 7, kan det oppstå behov for å overlate til selskapet å stå for selve oppkrevingen av farledsgebyrene. Disse selskapene vil ha den nødvendige tilstedeværelsen og oversikten for å sørge for

oppkreving. I *tredje ledd* er departementet derfor gitt hjemmel til å fastsette forskrift om at havn som er organisert som eget rettssubjekt kan pålegges å innkreve farledsgebyr på vegne av kommunen mot særskilt godtgjørelse. Det forutsettes at omfanget av forpliktelsen etter gebyret fremkommer umiddelbart av de forskrifter som er gitt av kommunen, slik at det kun overlates til selskapet å stå for selve innkrevingen.

Fjerde ledd og femte ledd svarer til § 3-12 hhv. tredje og fjerde ledd.

I *sjette ledd* er det presisert at farledsgebyret ikke kan innkreves for de farledene hvor det innkreves kystgebyr.

Til kapittel 4. Tillatelse til bygging og andre tiltak

Til § 4-1 Tiltak som krever tillatelse

Bestemmelsen inneholder hovedregelen om tiltak som krever tillatelse. Bestemmelsen avløser gjeldende lov § 6 tredje ledd og § 18 annet ledd. Nærmere regler om tillatelsesordningen finnes i §§ 4-2 følgende. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 11.2.

Første ledd første punktum fastsetter hovedregelen om plikt for tiltakshavere til å innhente tillatelse fra myndighetene. Plikt til å innhente tillatelse er knyttet til et virkningskriterium; om tiltaket kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten i farvannet.

Virkeområdet for § 4-1 er vidt. Utgangspunktet er at ethvert aktivitet som kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten i farvannet krever tillatelse.

Bestemmelsen omfatter for det første bygging, graving, utfylling og andre tiltak som kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten i farvannet.

Bestemmelsen gjelder både varige tiltak og tiltak av midlertidig karakter. Eksempelvis krever reparasjonsarbeider på gass- eller oljerørledninger, mudringsarbeider eller sprengningsarbeider tillatelse, dersom arbeidene medfører at hele eller deler av den aktuelle farleden må sperres for den øvrige trafikk eller utsettes for større trafikkering. Dette gjelder altså selv om arbeidene i seg selv skulle være unntak fra søknadsplikt. Andre midlertidige tiltak som vil kunne være omfattet er større slep eller oppankring av en oljeplattform eller liknende. Fiskeriaktivitet er eksempel på aktivitet som normalt ikke er søknadspliktig, men unntak kan tenkes også her, for eksempel der det settes garn som sperrer eller vanskeliggjør ferdsel i en led.

Videre gjelder § 4-1 uavhengig av om tiltaket gjennomføres i farvannet eller på land. Det avgjørende vurderingstemaet vil i alle tilfelle være om tiltaket kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten i farvannet. Dersom tiltaket ikke har slike virkninger i farvannet, så faller tiltaket utenfor virkeområdet for § 4-1.

I vurderingen av om tiltaket kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten, skal det legges vesentlig vekt på virkninger for sjøtransport og annen ferdsel på sjøen. Men også virkninger for annen aktivitet i farvannet kan tillegges vekt.

Det kan ikke kreves at tiltaket med sikkerhet virker forstyrrende på ferdselen. Det er tilstrekkelig at det er en rimelig mulighet for at tiltaket kan ha denne virkningen. At tiltaket *kan* virke inn på ferdselsmulighetene innebærer konkret at det må være rimelig mulighet for at trafikken forsinkes, vanskeliggjøres eller utsettes for fare på grunn av tiltaket. Dersom tiltaket bare i helt spesielle situasjoner eller på en helt ubetydelig måte har innvirkning på sikkerhet eller fremkommelighet, vil det normalt ikke gå inn under § 4-1. Grensetilfeller kan for øvrig avklares i forskrift, jf. fjerde ledd.

Et tiltak kan påvirke ferdselen negativt, dvs. forstyrre eller hindre. Eksempel på tiltak fra land som påvirker ferdselen, er lysgivning. Annen lysgivning, enn den for ferdselen, 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 ferdselen positivt, for eksempel skilting, merking eller annen navigasjonsveiledning, faller også inn under lovens virkeområde.

Med hensyn til arten av tiltak som vil kunne kreve tillatelse nevnes ”bygging, graving, utfylling” uttrykkelig. Begrepet ”bygging” omfatter anlegg, bygning eller konstruksjon i, over eller under farvann. Uttrykket ”andre tiltak” innebærer imidlertid at ethvert tiltak som kan påvirke fremkommeligheten eller sikkerheten i farvannet vil kreve tillatelse.

Første ledd *annet punktum* angir ”fortøyningsinstallasjoner, kaier, brygger, broer, luftspenn, mudring, dumping, akvakulturanlegg, lyskilder, kabler og rør” som konkrete praktiske eksempler på tiltak som krever tillatelse. Listen med eksempler er ikke uttømmende. Også mer intensiv bruk av farvannet, slik som større båtrace og regattaer, faller inn under begrepet ”andre tiltak” i første ledd første punktum.

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt enkeltstående bøyer er søknadspliktige etter § 4-1, noe som i praksis ofte vil dukke opp, vil vurderingen måtte ta utgangspunkt i bøyens konkrete plassering, bruk knyttet til bøyen, eventuelle tidligere utlagte bøyer og ferdsel og annen aktivitet i området. Praksis under gjeldende lov vil gi veiledning til forvaltningen. Generelt kan det være aktuelt å fastlegge tvilsspørsmål knyttet til nedre grense for hvilke tiltak som er søknadspliktige i forskrift, jf. fjerde ledd i bestemmelse her. Når det gjelder badebøyer spesielt, er disse å anse som sjømerker, og det skal derfor søkes tillatelse etter § 3-8.

Første ledd tredje punktum oppstiller en plikt for kommunen til å vurdere søknaden opp mot andre bestemmelser fastsatt i eller i medhold av loven. Bestemmelsen innebærer en presisering av at kommunen i nødvendig grad skal kontrollere at tiltaket det søkes om er i henhold til krav i lov og forskrift. Omfanget av kommunens kontroll av søknaden og tiltaket vil avhenge av tiltakets art og størrelse og hvem som har foretatt prosjekteringen.

Søknaden skal vurderes opp mot ”bestemmelser gitt i eller i medhold av loven her”, dvs. havne- og farvannsloven. I tillegg bør kommunen vurdere om arbeidet kan være til skade for havnen eller ferdselen på eller ved denne eller hindre utbygging av havnen etter planer vedtatt av statlig eller kommunal myndighet. Havne- og farvannsloven regulerer ikke nabo- og eiendomsforhold eller andre privatrettslige forhold. Hvorvidt tiltaket vil kunne stride mot tredjemanns

strandrett, eiendomsrett o.l., har derfor normalt ikke betydning ved vurderingen av om det skal gis tillatelse. Det bør likevel ikke gis tillatelse til tiltak som åpenbart er i strid med tredjemanns rettigheter.

Det er opplysningene som blir gitt i ”søknaden” som skal kontrolleres opp mot lov, forskrift m.v. og som skal danne grunnlag for tillatelsen som blir gitt. Er søknaden mangelfull, har kommunen ansvar for å innhente ytterligere opplysninger, jf. forvaltningsloven § 17.

Uriktige opplysninger i søknaden er i utgangspunktet søker og de prosjekterende samt tiltakshavers ansvar. Er tillatelsen gitt på grunnlag av uriktige opplysninger fra søkeren vil tillatelsen være gitt på bristende forutsetninger. Dette kan i noen tilfeller gi grunnlag for å omgjøre tillatelsen med hjemmel i alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.

Tillatelse til tiltak som omfattes av § 4-1 første ledd skal i utgangspunktet innhentes hos kommunen.

Annet ledd regulerer når slike tiltak i stedet krever tillatelse fra departementet. Dette gjelder ”tiltak som [...] som kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten i hovedled eller biled, eller som for øvrig skal settes i verk utenfor kommunens havnedistrikt”. For å unngå dobbeltbehandling av søknaden i kommunen og departementet, fremgår at departementets tillatelse etter annet ledd trer ”i stedet ” for tillatelse fra kommunen etter første ledd.

Arten av tiltak som krever tillatelse fra departementet etter annet ledd er sammenfallende med tiltak som krever tillatelse fra kommunen, jf. uttrykket ”tiltak etter første ledd”.

Hvorvidt et tiltak ”kan påvirke ferdselen i hovedledd eller biled” slik at det kreves tillatelse fra departementet, må avgjøres konkret. Ved vurderingen bør det legges vekt på både hvor tiltaket rent geografisk skal iverksettes og hvor virkningene av tiltaket hovedsakelig inntreer. Det samme må gjelde i forhold til tiltak som iverksettes i på grensen til området utenfor kommunenes farvann (normalt grunnlinjen).

Tredje ledd fastslår at departementet ved enkeltvedtak eller forskrift kan fastsette at et tiltak eller bestemte typer av tiltak som omfattes av første ledd, krever tillatelse av departementet. Dette gir departementet den nødvendige fleksibilitet dersom det viser seg at det er hensiktsmessig at staten ved Kystverket behandler bestemte tiltak eller bestemte *typer* av tiltak. Slike saker vil da kunne legges til Kystverket, jf. § 2-2. Dette kan for eksempel være saker hvor nautisk faglige hensyn eller særlige sikkerhetshensyn tilsier at Kystverkets på grunn av sin erfaring eller kompetanse bør behandle søknaden i første instans. Bestemmelsen i tredje ledd kan ses som en særlig presisering av § 2-1 tredje ledd.

Fjerde ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift som fastsetter at visse tiltak etter sin art krever tillatelse. Forskriften kan også gå ut på at visse tiltak ikke trenger tillatelse. Det kan knyttes enkle og objektive kriterier til om tiltaket krever tillatelse. For eksempel kan det fastsettes at flytebrygger over et visst antall kvadratmeter krever tillatelse, mens flytebrygger under et visst antall kvadratmeter ikke krever tillatelse. Bestemmelsen i § 4-1 om plikt til å innhente tillatelse er angitt ut fra meget generelle kriterier. Det vil for mange typer tiltak derfor være

behov for en mer konkret angivelse av plikten til å inneha tillatelse. Dette vil kunne lette arbeidet for vedkommende myndighet, og gjøre situasjonen mer forutsigbar for tiltakshaverne. Særlige regler kan særlig være aktuelt overfor mindre tiltak, slik som flytebrygger, fortøyningsinstallasjoner og bøyer.

Fjerde ledd gir videre adgang for departementet til å fastsette særskilt i det enkelte tilfelle om et tiltak krever tillatelse eller ikke. En slik forhåndsavgjørelse er enkeltvedtak.

Etter fjerde ledd kan departementet også ved forskrift fastsette meldeplikt for særskilte tiltakstyper. En slik meldeplikt vil kunne fungere slik at myndigheten etter loven innen en fastsatt frist etter mottakelse av meldingen – f.eks. innen en måned – kan bestemme om tiltaket skal søknadsbehandles.

Til § 4-2 Tiltak av betydning for Forsvarets eller Kystverkets anlegg

Bestemmelsen oppstiller krav om tillatelse for tiltak av betydning for Forsvarets eller Kystverkets anlegg. Det presiseres for ordens skyld at § 4-2 gir en særskilt tillatelsesordning som ikke trer i stedet for tillatelse etter § 4-1. Formålet med bestemmelsen er å sikre statens investeringer i og intensjoner med aktuelle anleggene blir ivaretatt. Bestemmelsen viderefører gjeldende lov § 8 annet ledd. Fiskeri- og kystdepartementet har i forskrift av 15. oktober 2002 nr. 1162 punkt II delegert myndighet til Kystdirektoratet og Kystverkets distriktskontor etter gjeldende lov § 8 annet ledd.

Etter *første punktum* krever bygging eller andre tiltak som kan være av betydning for Forsvarets eller Kystverkets anlegg, innretninger eller virksomhet, tillatelse av departementet. Begrepet ”virksomhet” er vidt, men det er ikke meningen at ethvert tiltak som kan få mer eller mindre perifer betydning for Kystverkets eller Forsvarets virksomhet krever tillatelse. Er det tvil, skal saken forelegges Fiskeri- og kystdepartementet. Departementet vil måtte forelegge saken for vedkommende militære myndighet.

Til § 4-3 Vilkår i tillatelse

Bestemmelsen regulerer adgangen til å stille vilkår i tillatelse m.v.. Bestemmelsen avløser gjeldende lov § 9, og svarer i hovedtrekk til Havnelovutvalgets utkast til farvannslov § 13. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 11.4.

Første ledd fastslår at en tillatelse etter §§ 4-1 og 4-2 kan tidsbegrenses. Det kan videre bestemmes at vilkårene i tillatelsen skal kunne endres etter en fastsatt periode. Tidsbegrensning synes særlig aktuelt hvor virkningene av tiltaket bør er usikre, eller for tiltak som utelukker konkurrerende bruk av farvannet.

Annet ledd første punktum gir en alminnelig hjemmel for å sette vilkår til tillatelse etter §§ 4-1 eller 4-2 eller annet vedtak gitt i medhold av kap. 4. De alminnelige forvaltningsrettslige regler om adgang til å sette vilkår som pålegger plikter supplerer bestemmelsen. Det forutsettes at vilkårene har saklig sammenheng med tillatelsen og lovens og bestemmelsens formål, ikke er uforholdsmessig tyngende sett i forhold til det som søkes oppnådd med det (proporsjonalitet), eller

undergraver andre bestemmelser i loven. Ved vurderingen må lovens formål tillegges vesentlig vekt.

Annet ledd *annet punktum* fastsetter at vedkommende myndighet etter loven ved fastsettelse av vilkårene skal legge vekt på å motvirke skade på liv og helse, miljø eller materielle verdier og på å sikre en best mulig fremkommelighet og sikkerhet i farvannet. Med ”skal legge vekt på” menes at vedkommende myndighet spesielt må sikre at sikkerhet og fremkommelighet i farvannet varetas gjennom fastsettelse av vilkår i tillatelsen. Bestemmelsen utelukker likevel ikke at andre generelle hensyn som loven skal ivareta er relevante ved fastsettelse av vilkår i tillatelsen, slik som hensynet til annen virksomhet i det aktuelle området.

Når det gjelder å ”motvirke skade” siktes det til vilkår om sikkerhet mot ulykker, ikke vilkår for å motvirke normalskader. Med hensyn til å ”sikre en best mulig fremkommelighet” siktes det til vilkår om fremkommelighet for annen sjøferdsel i farvannet.

Annet ledd *tredje punktum* gir anvisning på vilkår som kan stilles. Vilråene oppregnet i bokstavene a) til f) er ikke uttømmende, jf. uttrykket ”blant annet”. Det vil derfor også kunne settes andre vilkår for tillatelsen. Vurderingen må skje ut fra om det er saklig grunn til å oppstille det aktuelle vilkåret ut fra en tolkning av § 4-1, 4-2 og lovens formål.

Bokstav a gir hjemmel til å sette vilkår om ”undersøkelser”. Dette kan innbefatte krav om forhåndsundersøkelser om f.eks. hvordan en brokonstruksjon, mudring eller dumping av masse som er planlagt i et smalt sund vil påvirke strømforholdene i det aktuelle sundet.

Etter *bokstav b* an det settes vilkår om ”utførelse, herunder utstyr og dimensjonering”. Vilråene kan konkretisere om hvordan et anlegg skal konstrueres og/eller hvor mye et anlegg skal tåle. Det kan også settes vilkår om hvordan tiltaket skal gjennomføres, 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. Andre vilkår om utførelse som kan stilles, er for eksempel avbøtende tiltak om oppsetting av fyr, merker og skilt for tiltakshaverens 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 dumpingsarbeider.

Det kan også settes vilkår om etterfølgende godkjenning av konkrete planer når det gjelder detaljer ved utformingen av tiltaket. Det er viktig å understreke at vesentlige krav til sikkerhet skal være fastsatt gjennom selve tillatelsesvurderingen og ikke gjennom en slik etterfølgende godkjenning.

Bokstav c åpner for 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 d gir adgang til å stille vilkår om ”vedlikehold”. Vilkår kan for eksempel gjelde plikt til å vedlikeholde kaianlegg, varselskilt ved landtak, samt fyr, merker og skilt som tiltaket har nødvendiggjort.

Etter *bokstav e* kan det settes som vilkår i tillatelse at tiltakshaver forplikter seg til ”miljøovervåking”. For eksempel å undersøke et område for gjenstander som måtte være igjen på havbunnen i forbindelse med legging av oljerørledning. Rapportering skal skje til farvannsmyndigheten eller den myndighet farvannsmyndigheten fastsetter. Bestemmelsen her skal for øvrig oppfylle forpliktelser etter EUs rammedirektiv om vann (2000/60/EC).

Bokstav f gir adgang til å sette vilkår om ”fjerning og opprydding”. Vilkår om fjerning av innretning eller anlegg er aktuelt for eksempel hvor utviklingen i fartøystørrelsen krever at det skjer inngrep, for eksempel at luftspenn må fjernes på grunn av høyere fartøy. Vilkår om ”opprydding” kan både gjelde i forbindelse med gjennomføring av tiltaket, men også krav om opprydding etter tiltaket er nedlagt.

I *tredje ledd* er det for ordens skyld presisert at tiltakshaver kan bli pålagt å betale for oppfyllelsen av de vilkår som stilles. Det vil ofte kunne være forutsetningen at den som får fordelene av en tillatelse, også skal dekke utgiftene ved oppfyllelsen av vilkår som stilles, for eksempel vilkår fastsatt for å avbøte eller begrense negative virkninger av vedtaket. I tillegg er det bestemt at den i hvis interesse et vedtak fattes kan pålegges å dekke utgiftene ved oppfyllelse av vilkår.

Fjerde ledd gir hjemmel for å gjøre tillatelsen betinget av adgang til å kreve stenging eller fjerning av anlegg eller deler av det, for eierens og/eller brukerens regning dersom vilkårene ikke oppfylles.

Vilkåret kan brukes mot tiltakshavere som ikke oppfyller vilkår i en tillatelse, eller som et pressmiddel for å sikre oppfyllelse. Dersom f.eks. en flytebrygge ikke blir forsvarlig forankret, vil myndighetene kunne kreve den fjernet. I praksis har det vært stilt vilkår om at en kan kreve anlegg fjernet for eierens kostnad hvis forholdene gjør det nødvendig, selv om anlegget m.m. har vært lovlig. Dette har bl.a. vært aktuelt i forbindelse med tillatelse til luftspenn, der utviklingen kan medføre at fartøyene blir høyere og at luftspennet derfor må fjernes.

Femte 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 for å stille vilkår om kompensasjonstiltak er at tiltaket 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.

Femte ledd hjemler også særlige vilkår om kompensasjonstiltak overfor fiskere for skade på og tap av fiskeredskap, som oppstår som følge av tiltaket, for eksempel kryssing av farvann med fiberoptisk kabel. Som for andre kompensasjonstiltak, er det en forutsetning for vilkårsfastsettelsen at tiltaket 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 i praksis måtte tillegges stor vekt i denne vurderingen. 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.

Til § 4-4 Alminnelige krav til tiltak

Bestemmelsen er ny. Det oppstilles et grunnleggende krav til tiltak som er søknadspliktige etter kap. 4. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 11.3.

Første ledd knesetter en alminnelig sikkerhetsstandard for å ivareta hensynet til fremkommelighet og sikkerhet i farvann og til liv og helse, miljø og materielle verdier.

Sikkerhetsstandarder knytter seg til alle faser ved tiltaket. Kravene til planlegging og gjennomføring retter seg mot tiltakets tekniske stand i prosjekterings-, anleggs- og byggefasen, samt når tiltaket er nytt. Kravet til drift og vedlikehold skal sikre at den tekniske standarden opprettholdes gjennom den tiden tillatelsen gjelder for.

Når det gjelder krav om tiltakets planlegging og gjennomføring siktes det til alle forhold ved tiltakets tekniske sikkerhet. I ”planlegges” ligger bl.a. krav til planleggingen av tiltakets konstruksjon dokumentert gjennom tegninger og tekniske beregninger. Allerede på dette stadiet må det stilles krav i forhold til teknisk sikkerhet.

I ”gjennomføres” ligger det at tiltaket må bygges eller utføres i henhold til regler om bygging eller utføring av det aktuelle tiltak, for eksempel krav til konstruksjon og styrke av en bro eller flytebrygge.

”Drives” er ment som et overordnet begrep på forhold som må ivaretas i forbindelse med bruken av tiltaket.

Kravet om at tiltaket skal ”vedlikeholdes” innebærer at tiltakshaver må sørge for at tiltaket gjennomgår nødvendige regelmessige ettersyn, og også mer grundige ettersyn, slik at det sørges for at tiltaket gjennomgående holder den standarden som kreves for å tilfredsstille lovens krav. Nødvendige endringer og utbedringer må gjennomføres ved behov.

Kravene til planlegging, gjennomføring, drift og vedlikehold er relative, jf. uttrykket ”forsvarlig måte”. Kravene til sikkerhet vil blant annet avhenge av type tiltak og omfanget av tiltaket, hvor tiltaket iverksettes mv. Sikkerhetsstandarder vil ha størst betydning for mer varige tiltak i farvannet, slik som bygninger eller konstruksjoner, men gjelder generelt for alle tiltak som omfattes av kap. 4.

Målestokken for den nærmere vurderingen av kravene er om ”hensynet til fremkommelighet og sikkerhet i farvannet og til liv og helse, miljø og materielle verdier blir ivaretatt på forsvarlig måte” Hovedperspektivet er sikkerhet for liv, men det forekommer situasjoner hvor liv ikke er truet, men hvor derimot miljøet og/eller materielle verdier er truet. Forsvarlighetsstandarder innebærer at man må holde risikoen for uhell og ulykker på et akseptabelt nivå.

Annet ledd gir departementet hjemmel til å fastsette forskrifter med nærmere krav til planlegging, gjennomføring, drift og vedlikehold av bestemte typer tiltak. I

slike forskrifter kan det f.eks. stilles krav om plassering av fortøyningsinnretninger for å unngå skade og ulempe for brukerne av farvannet, eller krav om at merking eller belysning av konstruksjoner av hensyn til sikker ferdsel. Videre vil det kunne stilles krav om dybde- og bunnforhold ved kaier m.v. av hensyn til sikkerheten for fartøy som skal benytte dem.

Tredje ledd gir departementet hjemmel til å fastsette forskrift om minste tillatte avstand i høyde, bredde eller dybde for tiltak som kan innskrenke farledene. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 3-5 annet ledd som gir departementet hjemmel til å fastsette forskrift om farledsnormal, herunder krav til seilingshøyde, dybde og bredde i farleden.

Bestemmelser etter tredje ledd kan gjelde generelt for alle tiltak eller knyttes opp til bestemte tiltakstyper, som f.eks. broer. Bestemmelser kan videre gjelde hele kysten, eller bestemte farvann eller leder. Ved utarbeidelse av bestemmelsene må det tas hensyn til eksisterende og fremtidig trafikkbilde, lokale geografiske og oseanografiske forhold, samt internasjonale retningslinjer for hvordan tiltak bør utformes. Retningslinjene kan omfatte høyde, bredde og dybde, oppmerking, med vurderinger for lokale miljøforhold som bølger, vind, strøm, bunnforhold etc.

Til § 4-5 Beskyttelse av bestemte områder

Etter § 4-5 kan departementet for bestemte områder fastsette forbud mot eller sette vilkår for iverksetting av tiltak, for å unngå inngrep i områder med en særlig verdi for marint biologisk mangfold. Slike vedtak vil rette seg mot tiltak som krever tillatelse etter havne- og farvannsloven og vil måtte skje i samråd med relevante myndigheter.

Departementets forslag er drøftet under punkt 11.7.

Primærmyndigheten til å iverksette helt eller delvis vern er lagt til departementet. Vedtaksformen vil mest aktuelt være forskrift. Dersom det er behov for å stanse et bestemt tiltak, er det mer naturlig at det gis avslag på søknad om tiltak etter § 4-1, og at vernebehovet vurderes nærmere med tanke på et generelt forbud.

Forbud, eller delvis forbud, mot bestemte tiltak som anses særlig skadelige, kan nedlegges som følge av at det oppdages et vernebehov. Slike forbud forutsettes utformet i samarbeid med andre fagmyndigheter og tilhørende forskningsmiljøer, herunder for eksempel fiskerimyndigheter og havmiljømyndigheter. I stedet for forbud, kan departementet også sette særlige generelle vilkår for tiltakshaver ut i fra vernebehovet. Det vises til sammenhengen med § 4-3 første ledd som gir hjemmel for å fastsette vilkår i individuelle vedtak.

For at bestemmelsen skal kunne komme til anvendelse må det være en interessekonflikt mellom etablering og drift av tiltak og en særlig verne- eller bevaringsinteresse som følge av særlig verdifullt marint biologisk mangfold i området.

Eksempler på områder med slik særlig verdi kan være viktige gyte- og oppvekstområder for marine arter, områder som er kartlagt i forbindelse med marint vern, og viktige utvandringsområder for anadrom laksefisk, herunder

etablerte nasjonale laksefjorder. Andre eksempler kan være sårbare marine habitater som havfjell, kaldvannskorallrev og andre sensitive undervannsområder.

Det er ikke tilstrekkelig at det foreligger områder med slik særlig verdi. I tillegg må de tiltak det nedlegges helt eller delvis forbud mot anses å innebære en trussel mot de verne- eller bevaringshensyn som gjør seg gjeldende i området. Kunnskap om når og i hvilken grad tiltak skader særlige verneinteresser i sjø, vil variere og er under stadig utvikling. Restriksjoner kan også innføres i tilfeller der tiltak er, eller søkes lokalisert, i et område av særlig verdi, men hvor det på grunn av manglende kunnskap ikke klart kan fastslås om virksomheten kommer i konflikt med bevaringshensyn. I slike tilfeller kan det likevel innføres restriksjoner bl.a. for å sikre en forsiktig utvikling og bruk inntil virkningene er bedre klarlagt.

Et prinsipp om proporsjonalitet vil gjelde ved bruk av bestemmelsen. Særlige restriksjoner for etablering av tiltak i et område, må være et nødvendig verne- eller bevaringstiltak. De restriksjoner som legges på etablering og drift av bestemte tiltak, skal ikke gå lengre enn det som er nødvendig.

Behovet for beskyttelsestiltak vil kunne endre seg over tid. Dette kan innebære at en på bakgrunn av ny kunnskap foretar en evaluering og finner at et område ikke lenger har en slik verdi for sikring av biologisk mangfold at det forsvarer nedlagte forbud eller restriksjoner. Ny kunnskap om effekten av vern kan også føre til at en velger å oppheve eller endre gjeldende restriksjoner.

Bestemmelsen vil kunne anvendes både for et enkelt område, og til å fastsette generelle restriksjoner for flere områder av samme type. Avgrensningen av et "bestemt område" som skal vernes kan knyttes til vannoverflaten, vannsøylen og havbunnen eller eventuelt alle tre dimensjoner.

Det kan fastsettes både midlertidige og permanente forbud eller restriksjoner. Mer langsiktig vern kan være aktuelt for å bevare og gjenoppbygge ressurser eller truede marine bestander.

Til § 4-6 Bortfall av tillatelse

Bestemmelsen er ny. Etter *første punktum* faller en tillatelse bort hvis arbeidet med et tiltak ikke er satt i gang senest tre år etter at tillatelsen ble gitt. Bestemmelsen gjelder alle typer tiltak som krever tillatelse etter §§ 4-1 og 4-2.

Blir et vedtak om tillatelse påklaget, regnes fristens utgangspunkt fra klageinstansen treffer sitt vedtak. Fristen avbrytes når arbeidet blir satt i gang med sikte på fullføring innen rimelig tid hensett til tiltakets karakter. Igangsetting 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 tillatelsen bortfaller selv om anleggsarbeidene er satt i gang, når arbeidet senere innstilles over en periode på minst to år. Toårsperioden må være utløpt for at tillatelsen skal bortfalle. Arbeidet må anses innstilt når det ikke lenger er noen fremdrift med sikte på fullføring i henhold til tillatelsen, selv om det foretas vedlikeholdsarbeider på det som allerede er utført. Retting av utførte arbeider betyr ikke at arbeidet er innstilt. Selv om arbeidet ikke er innstilt sammenhengende for to år, kan tillatelsen 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 ha betydning om de objektive og subjektive omstendigheter omkring arbeidet, og de gjentatte opphold, gir preg av manglende vilje til fullføring.

Tredje punktum gir den myndighet som har gitt tillatelsen en adgang til å forlenge fristen. Forlengelse kan gis for maksimalt tre år av gangen. Forlengelse er enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Er det utført full konsekvensutredning for tiltaket, gjelder femårsfristen i plan- og bygningsloven § 33-8 ved siden av fristene i § 4-6. Er fristen i plan- og bygningsloven § 33-8 (regnet fra tillatelsen) overskredet, må det foretas ny konsekvensutredning om ikke departementet fritar for dette.

Til § 4-7 Samordning av myndighet

Første ledd viderefører gjeldende lov § 5 siste ledd. Annet ledd er ny. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 11.5.

Bestemmelsen åpner 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. Bestemmelsen bør også ses i sammenheng med § 4-1 fjerde ledd som gir anledning til å bestemme at visse tiltak alltid må ha tillatelse etter loven her, og motsatt en ren meldeplikt for mer kurante tiltak. Samlet gir disse hjemlene rom for betydelig forenkling og samordning.

Etter *første ledd første punktum* kan departementet delegere myndighet etter kap. 4 til Fiskeridirektoratets regionskontorer i saker som faller inn under lov om akvakultur av 17. juni 2005 nr. 79.

Etter *annet punktum* er vilkårene for at delegasjon kan skje at det dreier seg om myndighet til å fatte "enkeltvedtak" og kun i typer av saker som anses "kurante". Avgjørelsen av om en sak anses kurant er skjønnsmessig. En avgjørelse av om en sak er kurant eller ikke, og om hvilket organ som skal fatte avgjørelsen, er ikke gjenstand for klage.

Som "kurante" saker etter første ledd regnes ikke saker om anlegg som kan føre til endring av elveløp, farled eller strømforhold eller innskrenkning av farvannet til hinder for ferdselen i dybde, bredde eller høyde. Slike saker kan ikke delegeres til Fiskeridirektoratets regionskontorer etter første ledd. Det samme gjelder når anlegget søkes lokalisert i eller nær opp til følgende områder: hovedleder, Forsvarets eller Kystverkets anlegg, havneanlegg, ankerplasser, statens fortøyningsanordninger, traseer for kabler eller ledninger, opplagsplasser, områder for grus eller sandopptak eller friluftsområder. Delegasjonsmyndighet gjelder dessuten ikke når anlegget på annen måte vil føre til sjenanse eller ulempe for havnedrift eller sjøferdsel.

Etter *annet ledd* kan Kongen gi forskrift om at tillatelse 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. Slik samordning av myndighet må skje i samråd med relevante myndigheter, og dette er i første rekke aktuelt i forhold til statlige myndigheter.

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 delegerer denne myndigheten med mindre loven hører under departementet som har forvaltningsansvar for havne- og farvannsloven.

Til § 4-8 [plassering av bestemmelsen skal revurderes]

Bestemmelsen er drøftet nærmere under punkt 11.8. Tilsvarende bestemmelser finnes i forurensningsloven §§ 12 og 51.

Første ledd gir på en tydelig hjemmel for å kunne pålegge de undersøkelser som er nødvendige for at forvaltningen på en forsvarlig måte skal kunne behandle søknader etter § 4-1 og § 4-2. "Undersøkelser" er valgt som et nøytralt begrep, og omfatter alle typer forundersøkelser, studier, utredninger, analyser m.v. som kan være aktuelle med sikte på å klarlegge mulige konsekvenser av at et tiltak tillates gjennomført. Undersøkelser pålegges i enkeltvedtak forut for primærvedtaket etter § 4-1 eller § 4-2, og må ikke forveksles med vilkår om undersøkelser som fremkommer som en del av et vedtak om tillatelse, jf. § 4-3 annet ledd bokstav a (f.eks. vilkår om løpende eller periodiske undersøkelser av tiltak). Siden pålegget er et enkeltvedtak må de alminnelige reglene i forvaltningsloven følges. Ordlyden understreker at avgjørelsen av om det skal gis tillatelse eller ikke, utskytes til undersøkelsene er ferdigstilt, jf. "*før vedtak kan treffes etter § 4-1 og § 4-2*".

Flere typer farvannstiltak kan ha vesentlige virkninger i farvannet som krever en nærmere undersøkelse. Forvaltningen må i utgangspunktet ha en forholdsvis romslig skjønnsmessig adgang til å vurdere om gjennomføring av et tiltak krever nærmere forundersøkelser av mulige konsekvenser, og til å tilpasse typen undersøkelse til tiltakets art, omfang og plassering. Forvaltningens skjønn omfatter også hva som kan anses som "mulige" konsekvenser. En grense går uansett ved undersøkelser som etter en samlet vurdering fremstår som urimelig, se nærmere om dette nedenfor.

Det må også forventes at forvaltningen samler og formilder de erfaringer og den kunnskap som opparbeides ved undersøkelser av generell verdi, slik at denne informasjonen kan gjenbrukes.

Bestemmelsen må brukes med varsomhet. Dersom det er klart at tiltaket vil ha bestemte konsekvenser som man med rimelig sikkerhet kan forutse omfanget av, er det ikke grunnlag for å kreve forundersøkelse. Da må tillatelsesmyndigheten som utgangspunkt vurdere søknaden ut i fra de opplysningene den sitter inne med. Det er i de tilfellene hvor konsekvensene er uoversiktlige eller usikre at hjemmelen kan benyttes.

Praktiske eksempler på forundersøkelser som kan være nødvendige, er ulike geotekniske undersøkelser/risikovurderinger i forkant av opptak eller utfylling av masser. Opptak og utfylling av masser i farvannet kan medføre fare for utglidning som følge av havbunnens endrede beskaffenhet. Utfylling og opptak av masser kan dessuten medføre endringer i strømforhold m.v. med virkning for navigering og

manøvrering av fartøy. Gjenfylling av sund m.v. kan også føre til at farvannet lettere blir islagt. Videre nevnes at krav om forutgående strøm- vind- og bølgemålinger kan være aktuelt for flere typer tiltak.

Tillatelsesmyndigheten må medvirke til at undersøkelsen får en kvalitet som gir et godt avgjørelsesgrunnlag. Det er i denne sammenheng viktig at det konkretiseres hvilke spesifikke konsekvenser som må utredes i undersøkelsen. Det er opp til tillatelsesmyndigheten å avgjøre hvem som skal utføre undersøkelsene, jf. alternativene ”sørge for eller bekoste”. Det kan også stilles krav til uavhengighet hos de som utfører undersøkelsene for å sikre at undersøkelsen ikke påvirkes av partsinteresser.

I første ledd *andre punktum* fastslås det at det skal være et rimelig forhold mellom pålegget og forvaltningens interesse i å få klarlagt mulige konsekvenser av tiltaket. Dette innebærer at de samlede ulemper for tiltakshaver ved pålegget må avvies mot forvaltningens interesse av å få gjennomført nærmere kartlegging av mulige konsekvenser.

Forhold som taler for et pålegg er bl.a. i hvilken utstrekning tiltakets potensielle virkning er usikre eller uoversiktlige, herunder tiltakets kompleksitet. Jo større usikkerhet det hefter ved faktagrunnlaget, jo større grunn kan det være til å kreve undersøkelser. Formålene bak havne- og farvannsloven vil gi anvisning på hvilke interesser/konsekvenser som er særlig viktig å få belyst ved nærmere undersøkelser. Men også ivaretagelse av sideformål til havne- og farvannsloven vil kunne ha betydning i den samlede vurderingen av *om* tillatelse skal gis.

Hvorvidt det foreligger interessekonflikter, hvor tydelige disse er, og hvor mange interesser som står mot hverandre, kan også få betydning. Jo flere interesser som er berørt av søknaden om etablering av tiltak, jo større grunn kan det være for skaffe et dekkende og nøytralt faktagrunnlag.

Kostnaden for tiltakshaver ved å gjennomføre undersøkelsen vil måtte tillegges vekt. Tiltakets varighet og kostnadsramme vil også måtte tillegges vekt i den samlede vurdering av hvilke undersøkelser det er naturlig å kreve.

Etter *annet ledd* kan departementet fastsette nærmere bestemmelser om hvilke undersøkelser som er nødvendige i forhold til ulike typer tiltak. Dette kan være aktuelt hvis det for eksempel utkrystalliserer seg typetilfeller som alltid bør utredes i forhold til en bestemt konsekvens.

Til kapittel 5. Tiltak ved fare eller skade for ferdselen m.v.

Til § 5-1 Plikt til å unngå atferd som kan volde fare, skade eller ulempe for ferdsel eller omgivelsene

Bestemmelsen innfører et alminnelig forbud mot å volde fare, skade eller ulempe for ferdsel til sjøs eller omgivelsene (første ledd), kombinert med en plikt til å treffe tiltak ved atferd i strid med første ledd eller med andre bestemmelse gitt i eller i medhold av loven (annet ledd). Første og annet ledd er utgangspunkt for de påfølgende regler om det offentliges adgang til å gi pålegg om tiltak og selv sørge

for tiltak, jf. § 5-1 tredje ledd og § 5-3. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 12.1 og 12.2.

Første ledd fastslår en generell plikt til å unngå å volde fare, skade eller ulempe for ferdsel til sjøs eller omgivelsene ved bruk av fartøy, kjøretøy eller andre gjenstander.

Mange aktiviteter medfører en viss fare, skade eller ulempe for sjøferdsel eller omgivelsene uten at det dermed foreligger en overtredelse av aktsomhetsnormen her. Også ellers kan faregraden ved en handling være så lav at den ikke rammes av forbudet i § 5-1 første ledd.

Uttrykket ”ferdsel til sjøs eller omgivelsene” favner vidt og omfatter interesser i farvannet av ulik art og karakter, både fritidspregede aktiviteter, havnevirksomhet og ulike næringsinteresser omfattes. Uttrykket ”omgivelsene” 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 ”nytte eller etterlate” er ment å omfatte de handlemåter som praktisk sett er aktuelle. Det antas at enhver aktiv og passiv handling vil være dekket av dette. Alternativet omfatter ikke bare aktive handlinger som umiddelbart fører til fare eller skade, men også det å sette i verk noe som senere kan føre til farlige situasjoner, f.eks. det å hensette noe.

Regelen i § 5-1 første ledd innebærer at en må ha særskilt hjemmel for å foreta seg noe som kan medføre fare eller skade for ferdselen til sjøs eller omgivelsene. Slik hjemmel vil dels kunne følge av særskilt tillatelser etter kap. 4.

Annet ledd første punktum fastslår en generell regel om at den som ulovlig volder fare, skade eller ulempe for ferdsel til sjøs eller omgivelsene skal sørge for tiltak for å redusere faren eller hindre skade eller ulempe. Har skade eller ulempe intrådt skal det sørges for tiltak for å stanse, fjern eller begrense virkningen av den, jf. *annet punktum*.

Plikten til å treffe tiltak påligger ”den ansvarlige”. Hovedsiktemålet er å finne frem til hvem som kan treffe risikoreducerende tiltak, og i denne vurderingen må det bl.a. legges 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 reders ansvar å betale for det offentlige tiltak, se dog merknadene til fjerde ledd.

Generelt kan det sies at ”den ansvarlige” er den som fare- eller skadesituasjonen skriver seg fra. Normalt vil dette være eieren av fartøyet, kjøretøyet eller gjenstanden som fare- eller skadesituasjonen stammer fra. Er et fritidsfartøy bortlånt og disponert fullt ut av låntageren, vil imidlertid låntageren etter omstendighetene kunne anses som den ansvarlige. På samme måte vil også andre rettighetshavere etter omstendighetene kunne anses som den ansvarlige. Ofte vil mer enn én ha en viss tilknytning til en oppstått fare- eller skade, for eksempel i transportforhold. I slike situasjoner er det ikke utenkelig at en i det konkrete

tilfelle må anse flere som ansvarlige. Departementet legger til grunn at i sjøfartsforhold vil "den ansvarlige" ofte være eier eller reder eller for øvrig inngå i kretsen av personer som etter sjøloven § 171 eller § 194, jf. § 193, har rett til ansvarsbegrensning. Imidlertid har bestemmelsen en videre rekkevidde, jf. "kjøretøy eller andre gjenstander". Den ansvarlige kan derfor også være personer med tilknytning til slike formuesgoder.

Når det heter i annet ledd første punktum at den ansvarlige plikter å "sørge for tiltak for å redusere faren eller hindre skade og ulempe", innebærer dette ikke at den ansvarlige nødvendigvis selv må utføre tiltakene. Den ansvarlige kan leie hjelp til å foreta de tiltak som finnes påkrevd. Der den ansvarlige selv ikke har ressurser til å motvirke fare, skade eller ulempe for sjøverts ferdsel eller omgivelsene, vil han ha plikt til å be andre om hjelp for egen regning. Dersom den ansvarlige ikke selv gjør dette, kan myndigheten etter loven selv gripe inn og kreve utgiftene dekket av den ansvarlige etter § 5-3.

Tiltak for å "stanse, fjerne eller begrense virkningen" av skaden eller ulempen vil omfatte tiltak for å begrense virkninger på personer, ting (fast eiendom og løsøre) og naturmiljøet for øvrig. For å hindre ytterligere skade eller ulempe kan det for eksempel være nødvendig å iverksette tiltak for sperre av et større område eller transportere bort mennesker som bor eller oppholder seg i nærheten av en gass- eller kjemikalietanker som brenner med fare for eksplosjon.

Plikten til å iverksette tiltak etter annet ledd gjelder tiltak som står i et rimelig forhold til de farer, skader eller ulemper som kan forventes unngått ved tiltaket, jf. *tredje punktum*. Plikstens utstrekning beror på en konkret vurdering. Etter annet ledd første punktum angis at tiltak som iverksettes må " redusere faren eller hindre skade eller ulempe". I dette ligger at tiltak må være formålstjenlig. Mulige tiltak kan være å utsette seilassen i påvente av bedre vær, anskaffe taubåtassistanse, 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 for å begrense 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.

Tredje ledd gir myndigheten etter loven hjemmel til å pålegge den ansvarlige å treffe tiltak som nevnt i annet ledd, dvs. tiltak for å redusere faren eller hindre at skade eller ulempe inntre, eller å treffe tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkningen av skaden eller ulempen når forebyggende tiltak er for sent.

Pålegg om å treffe tiltak som nevnt i annet ledd, forbud mot videre bruk eller arbeid og "andre nødvendige tiltak", kan gis dersom fartøyet, kjøretøyet eller gjenstandene kan "volde fare, skade eller ulempe for ferdsel til sjøs eller omgivelsene", jf. henvisningen i tredje ledd til annet ledd, som igjen viser til første ledd. Innholdet i disse begrepene må bestemmes ut fra lovens formål, jf. § 1-1. Det understrekes at bestemmelsen er svært vid idet den retter seg så vel mot fartøy, som kjøretøyer og andre gjenstander som nyttes i farvannet. I teorien kan det derfor tenkes et vell av ulike tiltak som kan pålegges. I praksis er det likevel noen bestemte tiltak/pålegg som fremstår som mest aktuelle, slik som fjerning, opprydding, heving, nødlossing reparasjoner, pålegg om å ta i mot slep eller ta om bord los m.v. Det vil derfor være betydelig overlapp både med § 5-2 som retter seg særlig mot vrakfjerning m.v. og § 5-5 som gjelder tiltak mot havarist spesielt. I

forhold til for eksempel drivende gjenstander hvis eier er identifisert gir hjemmelen for eksempel adgang til pålegge henting.

Fartøy og gjenstander som innebærer ulemper av betydning for trafikkavviklingen vil kunne være både til skade og ulempe, bl.a. fordi dette vil ha kostnadsvirkninger for annen sjøtrafikk. Videre vil skip som er sunket eller grunnstøtt i havneområdet uten videre kunne sies å volde "fare, skade eller ulempe". Et slikt skip vil normalt være direkte til hinder for ferdselen, og kan kreves fjernet på det grunnlag. På samme måte vil et skipsvrak som vanskeliggjør en utbygging av havnen, kunne kreves fjernet.

Skip som ligger i en farled i det indre farvann eller åpne havområder vil også kunne volde "fare, skade eller ulempe" og være til hinder for ferdselen. Her må det imidlertid foretas en nærmere vurdering av forholdene. Dersom det er stor ferdsel i området, vil risikoen for skade normalt tilsi at skipet må fjernes. Dersom skipet har sunket og ligger så dypt at det ikke umiddelbart er til skade eller ulempe for ferdselen eller omgivelsene, vil vilkårene for å kreve det fjernet ikke være oppfylt, med mindre det foreligger fare eller skade for miljøet ved å etterlate det med bunkers og last ombord. Særregelen i § 5-2 vil imidlertid være mer aktuell når det ikke foreligger noen konkret og umiddelbar "fare, skade eller ulempe for ferdselen til sjøs eller omgivelsene". Det er med andre ord en betydelig overlappning mellom §§ 5-1 og 5-2. Pålegg om opprydding eller fjerning vil ofte være mer naturlig å hjemle i spesialregelen i § 5-2.

§ 5-2 har dessuten en videre ramme da den hjemler pålegg mot fartøy, kjøretøy eller gjenstand som nyttes eller etterlates "i strid med andre bestemmelser gitt i eller i medhold av loven her". Det er dermed en generell pliktbestemmelse som kan brukes ved en rekke ulovlige handlinger, for eksempel der det foregår aktivitet i strid med trafikkreguleringer, gjeldende navigasjonsveiledning m.v.

I uttrykket "treffe 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 ferdsel til sjøs eller omgivelsene. Bestemmelsen gir videre myndigheten etter loven 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".

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", jf. tredje ledd i.f.. Hva som skal anses som "nødvendige tiltak", må vurderes ut fra lovens formål sett i sammenheng med den konkrete "fare, skade eller ulempe" som skipet eller lasten m.v. kan utgjøre eller volde i det enkelte tilfelle. I samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper må det - til tross for lovens generelle ordlyd - kreves at tiltakene må være egnet til å fjerne faren for skade eller ulemper for ferdselen eller å forhindre ytterligere skade.

Kostnadene ved gjennomføringen må stå i "rimelig forhold til de farer og skader som skal unngås" med tiltaket, jf § 5-1 annet ledd tredje punktum. Her er utgangspunktet for vurderingen forholdene slik de fremstår etter en forsvarlig

vurdering på beslutningstidspunktet. 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 enkelte tilfeller vil en stå overfor en vanskelig avveining av ulike interesser når det skal avgjøres hvilke tiltak som er ”nødvendige”, med mindre tiltakene i seg selv skulle være økonomisk velbegrunnet, som f. eks. ved berging av grunnstøtt skip. Er skipet sunket eller blitt vrak, vil dette normalt ikke være tilfellet, og kostnadshensyn får da vesentlig betydning. Kan f. eks. det meste oppnås ved å fjerne bare deler av vraket, er det neppe grunnlag for pålegg om å fjerne hele vraket. Det kan også tenkes at merking av vraket er tilstrekkelig for å oppnå formålet med pålegget. Da vil andre mer inngripende vedtak kunne bli ansett som uforholdsmessige.

Dersom det er gitt pålegg etter § 5-1 tredje ledd og den ansvarlige ikke oppfyller pålegget, vil myndigheten etter loven ha rett til selv å iverksette tiltak i medhold av § 5-3. Videre vil myndigheten etter loven kunne tvangsgjennomføre slike vedtak, og unnlatt oppfyllelse av vedtak vil kunne medføre straffeansvar, jf. lovens kap. 10 og 11.

Pålegg i medhold av § 5-1 tredje ledd må anses som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler kommer derfor i utgangspunktet til anvendelse i disse sakene, for eksempel reglene om forhåndsvarsel, begrunnelse og klage.

Vedtak i saker etter § 5-1 vil ofte måtte treffes hurtig. Det er derfor sannsynlig at vedkommende myndighet etter loven må benytte seg av forvaltningslovens unntaksregler, for eksempel § 16 tredje ledd om unnlattelse 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.

Av hensyn til at staten alltid skal kunne ha minst én ansvarlige å forholde seg til ved pålegg etter tredje ledd, er det i *fjerde ledd* presisert at eier av fartøy, kjøretøy eller gjenstand vil kunne holdes ansvarlig, jf. ”også”. Dette endrer dermed ikke det som er sagt over om at det kan variere med situasjonen, risiko- og tilknytningsforhold hvem som er ansvarlig i forhold til ulike handleplikter og i forhold til det økonomiske oppgjør. Formuleringen ”også” betyr bare at der det ikke utpeker seg andre aktuelle rettssubjekter slik som reder eller operatør, eller i de tilfellene hvor på grunn av kompliserte eier- og driftskonstellasjoner er uklart hvem som er ansvarlig, så vil myndighetene alltid kunne holde seg til den som er eier. Med eier menes da den som er registret som eier i NIS eller NOR eller tilsvarende utenlandsk register. Bestemmelsen gir følgelig bare myndighetene en opsjon på holde et rettssubjekt ansvarlig, og løser ikke spørsmålet om hvem som etter forholdene skal bære det endelige ansvaret. Hvem som etter de underliggende forhold skal bære ansvaret, og økonomiske kostnader, er et forhold mellom de private parter.

Til § 5-2 Vrakfjerning m.v.

Bestemmelsen gir hjemmel til å pålegge opprydding eller fjerning av fartøy, kjøretøy eller gjenstand som har sunket, strandet, er forlatt eller henlagt. Bestemmelsen innebærer en utvidelse av adgangen til å gi pålegg etter § 5-1 tredje ledd, fordi det ikke er vilkår om at det foreligger fare, skade eller ulempe for ferdselen til sjøs eller omgivelsene. § 5-2 kommer i tillegg til forurensningsloven § 38 som gir hjemmel til å gi pålegg om fjerning av bl.a. motorkjøretøy, skip eller annen større gjenstand av hensyn til miljøet. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 12.3.

Først punktum. Det som kan kreves fjernet eller ryddet, er i § 5-2 angitt som ”fartøy kjøretøy eller gjenstand som har sunket, strandet, er forlatt eller henlagt”. Fartøy eller gjenstander som ”nyttes” omfattes av § 5-1. For øvrig ligger det svært få begrensninger i vilkåret om ”sunket, strandet, er forlatt eller henlagt”. Årsaksforholdet er ikke av betydning for plikten.

Selv om overskriften viser til det mest praktiske, nemlig ”vrakfjerning” er hjemmelen ikke begrenset til ”vrak”, jf. også tilføyelsen m.v. og for øvrig ordlyden i teksten”. Noe krav om at fartøyet har sunket eller nådd en viss grad av ødeleggelse, gjelder således ikke. Dersom er fartøy ligger forholdsvis uskadd på et skjær, kan heller ikke vrakfjerningsplikten avvises, jf. også alternativet ”henlagt”. Et fartøy som er blitt delt i to vil fortsatt være et ”fartøy” i lovens forstand. Det kan heller ikke kreves at selve skipsegenskapen er gjenkjennelig. Før eller siden vil et vrak tåres 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”. Også lasten omfattes dersom den består av ”gjenstand[er]”.

Det er opp til forvaltningens frie skjønn å avgjøre om det skal gis pålegg om vrakfjerning m.v., jf. at myndigheten etter loven ”kan” gi pålegg. Avgjørelsen vil måtte bero på en konkret vurdering. Pålegg krever ikke som under § 5-1 at fartøy, kjøretøy eller annen gjenstand er til ”fare, skade eller ulempe”.

Pålegg kan gis der vrak m.v. er til hinder eller ulempe for ferdselen, for annen aktivitet eller for iverksettelsen av tiltak i farvannet, f.eks. legging av rørledning. Bestemmelsen hjemler også adgang til å gi pålegg om fjerning fordi et sunket skip eller et skipsvrak er til skade for utøvelse av fiske, eller til hinder for oppdrettsanlegg.

Fartøy eller gjenstander som er til hinder for sjøtransport eller annen ferdsel i farvannet bør normalt kreves fjernet, med mindre det kan uskadeliggjøres på annen forsvarlig måte. Det samme gjelder hvor fartøy eller gjenstand er til hinder eller ulempe for havnedrift. Hvor konflikten står med annen virksomhet langs kysten, for eksempel fiske, fangst, eller akvakultur, vil det som et utgangspunkt måtte foretas en nærmere vurdering, av den konkrete påvikningen og alternative løsninger. Også hensynet til bestemte interessegrupper eller næringsdrivende i kystsonen vil altså kunne begrunne et pålegg om fjerning og opprydding.

§ 5-2 må avgrenses mot reglene om vrakfjerningsplikt i forurensningsloven. Bestemmelsen er derfor ikke aktuell å anvende på vrak/vrakrester som utelukkende er uønsket fordi de virker skjjemmende eller fordi de er til ulempe for

miljøet, og hvor det derfor kun er miljøhensyn som tilsier vrakfjerning. Heving eller opprydding etter slike vrak vil måtte hjemles i forurensningsloven.

Forholder den ansvarlige seg passiv, kan det være at andre iverksetter tiltak for å fjerne vraket eller å rydde opp gjenstander eller last fra vraket. I slike tilfeller kan den ansvarlige i stedet pålegges å dekke "rimelige utgifter som noen har hatt til fjerning eller opprydding". Hva som er "rimelig" må bl.a. vurderes i forhold til hvorvidt den ansvarlige selv er gitt tilstrekkelig anledning til å gjennomføre tiltak og hva som er forsvarlig kostnadsbruk ved de konkrete tiltak som er igangsatt.

Pålegg i medhold av § 5-2 er enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Forvaltningslovens saksbehandlingsregler om bl.a. forhåndsvarsel, begrunnelse og klage kommer derfor til anvendelse i disse sakene.

Myndigheten etter loven kan spesifisere pålegget. Det kan gis konkrete anvisninger på hvilke tiltak som skal iverksettes, for eksempel med hensyn til fjerningsmåte, fremdrift eller sikkerhetsforanstaltninger. Det kan også nedlegges forbud mot at den ansvarlige selv fjerner vraket for å sikre en forsvarlig fjerningsoperasjon.

Etter bestemmelsen kan myndigheten etter loven fastsette en frist for å fullføre pålegget. Det beror på en konkret vurdering hvilken frist som skal settes. Dersom det 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.

Annet punktum. Ansvarlig for vrakfjerning eller annen opprydding etter § 5-2 er i utgangspunktet eieren av fartøy, kjøretøy eller gjenstand. Det er imidlertid foretatt to presiseringer av dette utgangspunktet. For det første omfattes den som var "eier" da vedkommende fartøy, kjøretøy eller gjenstand sank, strandet, ble forlatt eller henlagt. Den som *var* eier på dette tidspunkt (den opprinnelige eier) kan med andre ord aldri overføre eiendomsretten med befriende virkning for plikten etter 5-2, enten eiendomsoverføring skjer ved salg, arv eller på annen måte. Er eiendomsretten til fartøyet, kjøretøyet eller gjenstanden gått over til en annen, vil imidlertid også den som er eier "når pålegget gis" kunne anses som ansvarlig etter § 5-2. Ansvaret påhviler altså i tillegg ny eier, uten hensyn til grunnlaget for eiendomsretten. Myndighetene kan holde seg til den ansvarlige som finnes mest hensiktsmessig, eller begge. Loven løser ikke spørsmålet om hvem som er innbyrdes ansvarlig mellom tidligere og nye eiere. Hvor eierskifte har funnet sted som følge av salg, kan dette være løst i kontrakten mellom partene. Dette rettsforholdet er uansett myndighetene uvedkommende.

Etter ordlyden i annet punktum kan pålegg altså ikke rettes mot personer som ble eiere etter det tidspunktet da fartøy, kjøretøy eller gjenstand sank, strandet, ble forlatt eller henlagt, men som ikke er "eier [lenger] når pålegget gis" ("mellom-eiere"). Dette er en bevisst avgrensning, jf. de generelle merknadene i punkt 12.3, jf. dog like nedenfor.

I *tredje punktum* er det presisert at eier ikke kan oppgi eiendomsretten med virkning for ansvaret for fjerning og opprydding. Denne presiseringen har bare betydning for den som er blitt eier etter eierskifte i fartøyet, kjøretøyet eller gjenstanden, og som var den siste eier før pålegget om vrakfjerning m.v. ble

utferdiget. For å unngå forsøk på å unndra seg ansvar er dette presisert i lovteksten.

Av *annet ledd* fremgår det uttrykkelig at plikten til å foreta opprydding og fjerning gjelder tiltak som står i et rimelig forhold til det som kan oppnås ved pålegget. De samlede fordelene ved å gjennomføre vrakfjerning og oppydding må veies opp mot ulempene. Fordelene er først og fremst de positive virkningene som kan forventes for ferdsel, fremkommelighet og andre brukere av farvannet. Ulempene vil i første rekke knytte seg til utgiftene ved gjennomføring av de nødvendige tiltak. I denne vurderingen inngår også en vurdering av hvilke alternative tiltak som står til rådighet og virkningene av dem. Dersom et tiltak ikke er nødvendig for å oppnå målet er det neppe heller rimelig. For eksempel kan ikke hensynet til fremkommelighet alene begrunne fjerning av vraket av en seilbåt dersom man oppnår det samme ved å kutte masten.

Til § 5-3 Direkte gjennomføring

Bestemmelsen sikrer det offentlige et lovgrunnlag for å intervensere når den ansvarlige enten ikke kan eller ikke vil gjennomføre pålegg etter §§ 5-1 eller 5-2, eller der det av ulike årsaker ikke er mulig å finne den ansvarlige.

Gjennomføringsreglene danner grunnlag for et eventuelt refusjonsansvar. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 12.4.

Første ledd første punktum gir myndigheten etter loven rett til å sørge for iverksetting av tiltak dersom pålegg etter § 5-1 tredje ledd eller pålegg om vrakfjerning etter § 5-2 ikke blir etterkommet 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.

Første ledd annet punktum gir myndigheten etter loven rett til å sørge for iverksetting av tiltakene også i de tilfeller der det ikke er gitt pålegg til den ansvarlige etter § 5-1 eller § 5-2, eller der fristen for gjennomføring i pålegget ikke er utløpt.

Bestemmelsen hjemler for det første gjennomføring av tiltakene der dette er ”påkrevd av hensyn til sikkerheten eller fremkommeligheten i farvannet”. I vurderingen av om det er ”påkrevd” må det tas hensyn til muligheten for å nå fram til den ansvarlige, sannsynligheten for at vedkommende vil etterkomme pålegget og alvorligheten av problemet. I akutte situasjoner kan utferdigelse av pålegg hindre en effektiv redningssituasjon, for eksempel på grunn av endrede værforhold.

For det andre kan myndigheten gjennomføre tiltakene når ”den ansvarlige ikke kan finnes”. Alternativet omfatter både tilfellet når det ikke er noen klare ansvarssubjekter, og der hvor det er uklart hvem av flere som skal holdes ansvarlig. Alternativet kan f.eks. være aktuelt der et vrak sperrer trafikken i en farled og myndigheten ikke har klart å finne ut hvem som eier vraket. I tillegg omfatter dette alternativet den spesielle situasjonen at det er klart hvem som er den ansvarlige, men denne på grunn av ansvarsbegrensingsreglene i sjøloven bare er

delvis forpliktet, og derfor ikke kan pålegges å gjennomføre tiltak. En del nødsituasjoner kan like gjerne subsumeres under første som annet alternativ.

At myndighetene kan "sørge for" og sette i verk tiltak innebærer at de konkrete oppgavene kan settes ut til tredjemenn. For eksempel kan heving av vrak settes ut til profesjonelle selskap.

Dersom den tiltaket skal iverksettes overfor, fysisk motsetter seg tiltaket eller fortsetter med virksomheten/bruken som det er kommet pålegg om å stanse, kan myndighetene etter loven ikke selv fysisk gripe inn. I slike situasjoner må myndighetene be om assistanse fra politiet, jf. annet ledd.

Etter *annet ledd* kan det gjøres bruk av den ansvarliges eiendom selv om dette kan føre til skade og ulempe. Retten til å gjøre bruk av den "ansvarliges eiendom" gjelder både løsøre og fast eiendom. Bruk av den ansvarliges eiendom gjelder for det første tilgang til fast eiendom der det som volder fare eller skade befinner seg. Videre kan det være aktuelt å bruke redskap eller verktøy som tilhører den ansvarlige for opprydding eller vrakfjerning.

Om nødvendig kan det altså voldes skade på den ansvarliges eiendom ved gjennomføringen av tiltak. 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 ledd.

Etter annet ledd *annet punktum* kan det ved iverksetting av tiltak etter første ledd kreves hjelp av politiet. Det vises til merknadene til tilsvarende bestemmelse under § 3-6 fjerde ledd annet punktum.

Bestemmelsens *tredje ledd* gir departementet adgang til å gi nærmere bestemmelser om gjennomføring av tiltak etter først og annet ledd.

Etter *fjerde ledd* kan utgifter, skade og tap som oppstår ved tiltak som gjennomføres etter første ledd, kreves dekket av den ansvarlige. Ansvarer omfatter også utgifter til erstatning etter § 5-4 annet ledd. Krav om utgiftsdekning regnes ikke som enkeltvedtak, men er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangsfullbyrdsloven 26. juni 1992 nr. 86 § 7-2 bokstav e.

Til § 5-4 Bruk av tredjemanns eiendom ved gjennomføring av tiltak

Bestemmelsen fastslår at det ved gjennomføring av tiltak etter 5-3 kan gjøres bruk av tredjemanns eiendom. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 12.5.

Første ledd innebærer at myndigheten etter loven ved direkte gjennomføring av tiltak etter § 5-3 kan gjøres bruk av tredjemanns eiendom såfremt det som tilsiktes oppnådd ved tiltakene klart oppveier de skader og ulemper som tredjemann må antas å bli påført. Eiendomsbegrepet omfatter her både fast eiendom og løsøre. Når det gjelder bruk av tredjemanns eiendom, kan det bl.a. være tale om å skaffe seg atkomst via annens faste eiendom til stedet der et vrak ligger eller der en gjenstand som skaper fare er. For løsøre kan det for eksempel være behov for å bruke vedkommendes fartøyer, maskiner, redskaper etc. i gjennomføringen av tiltakene.

Det må foretas en avveining av tredjemanns interesser og de interesser som skal vernes ved tiltak som iverksettes. Det må være en klar interesseovervekt for gjennomføringen av tiltakene.

Det må foretas en avveining av tredjemanns interesser og de interesser som skal vernes ved tiltak som iverksettes. Det må være en klar interesseovervekt for gjennomføringen av tiltakene.

Annet ledd første punktum gir tredjemann rett til å kreve erstatning fra den ansvarlige for forholdet som har utløst tiltaksplikten for tap som oppstår som følge av gjennomføringen. Etter *annet punktum* kan erstatning som ikke blir betalt etter påkrav, kreves dekket av staten. Dette vil si at staten innestår for beløpet såfremt det først er rettet et krav mot den ansvarlige. Det kan ikke kreves noe mer av kreditor enn at han fremsetter et krav overfor den ansvarlige, og at denne ikke betaler innen forfall. Staten vil ha regress mot den ansvarlige.

Til § 5-5 Tiltak overfor havarist

Bestemmelsen gir departementet hjemmel til å gripe inn med nødvendig tiltak overfor havarist, herunder bl.a. ved å gi pålegg om at skipsfører eller andre i fartøyets tjeneste skal medvirke til gjennomføring av nødvendige tiltak. Hjemmelen forutsettes delegert til Kystdirektoratet. Manglende medvirkning kan medføre straff, jf. utk. kap. 11. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 12.6.

Hjemmel for inngrep overfor fartøy finnes også i forskrift av 19. september 1997 nr. 1061 om inngrep på åpent hav og i Norges økonomiske sone i tilfelle av havforurensning eller fare for forurensning av olje eller andre stoffer som følge av en ulykke (inngrepsforskriften). Inngrepsforskriften gjennomfører Den internasjonale konvensjonen av 29. november 1969 om inngrep i forhold til fremmed skip på åpent hav ved risiko for oljeforurensning i norsk rett.

Første ledd gir departementet rett til å treffe tiltak for å sikre fartøy som er ute av stand til å manøvrere eller har kommet i brann, eller som har grunnstøtt eller er i ferd med å gå på grunn, eller som er sprunget lekk eller for øvrig er i fare for å synke. Uttrykket "havarist" i overskriften er dermed bare en samlebetegnelse på en del ulike situasjoner hvor fellesnevneren er at fartøyet har mistet, eller står i fare for å miste kontroll. Mer generelt kan en si at 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 fremdriftsinnretninger. Skade vi også omfatte rene branntilfeller, jf. ordlyden. Fartøyet anses ikke som havarist når det er ankret trygt opp eller ligger ved kai.

Det kreves ikke at faren er langt fremskreden, men en begrensning ligger det likevel i at departementet må finne at tiltak er "påkrevd" for å oppnå målsettingen i ett eller flere av strekpunktene i første ledd. Hvorvidt tiltaket kan anses påkrevd må vurderes ut ifra de forutsetninger og den kunnskap som foreligger på beslutningstidspunktet, og under hensyn til det aktuelle tidspress. Det vises til beskrivelsen i punkt 12.6 av hva som regnes som påkrevd, forhold rundt inngreps situasjonen og de forhåndsregler og avveininger som myndighetene må ta før de kan iverksette tiltak.

Det presiseres at det ved iverksettelsen av tiltak ikke skal gripes inn i skipsførers ansvar og plikter i større utstrekning enn det som er helt nødvendig. Loven medfører derfor som utgangspunkt og hovedregel ingen endringer i de regler som gjelder ansvaret til skipsføreren, eller den som fører kommandoen i hans sted. Dette innebærer også at tiltaket bør søkes utformet slik at skipsfører beholder ansvaret på fartøyet. Også i havarisituasjoner er det dermed rederiet som svarer for handlinger og unnlater fra skipsfører og andre i fartøyets tjeneste, jf. særlig sjølovens § 151 som definerer rederens arbeidsgiveransvar.

Tiltak etter første ledd skjer for ”eierens eller rederens regning”. Det er altså den som er å anse som eier eller reder etter de alminnelige reglene i sjøretten, som skal dekke utgiftene i forbindelse med tiltakene for å sikre fartøyet. Myndighetene kan holde seg til den som finnes mest hensiktsmessig, evt. begge.

I *annet ledd* er det presisert at departementet i stedet for tiltak etter første ledd kan gi fartøyet pålegg om omgående selv å skaffe nødvendig assistanse fra bergningsselskap eller andre for å sikre fartøyet. Pålegget kan rettes til skipsføreren på fartøyet. Departementet antar at det normalt er mest hensiktsmessig at fartøy/rederi/assurandør først pålegges å gjennomføre tiltak selv. Dette bør være utgangspunktet med mindre det fremstår som utilfredsstillende av hensyn til tiden som er gått siden situasjonen inntraff, tilgjengelig ressurser, evnen eller viljen hos fartøy/rederi/assurandør til å løse situasjonen.

Det kan i særskilte tilfelle være nødvendig å påføre skipet eller lasten skade for å få iverksatt sikringstiltakene. Etter *tredje ledd* er departementet eller den som står for iverksettingen ansvarsfri når det gjelder slik skade. Skade som påføres skipet unødig ved uaktsomhet, vil imidlertid kunne medføre erstatningsansvar etter de alminnelige erstatningsrettslige regler.

Etter *fjerde ledd* kan departementet gi forskrifter om gjennomføring av tiltak overfor havarist etter første ledd.

Til del III - Havner

Til kapittel 6. Alminnelige regler om havn

Til § 6-1 Adgangen til havner

Bestemmelsen er ny. Første ledd fastslår et prinsipp om adgang havner. Lignende bestemmelse finnes i den danske havnelov § 5. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 13.1.

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. Prinsippet videreføres og presiseres i *§6-1 første ledd første punktum*. Det vises til de alminnelige reglene om forbud mot konkurransebegrensende atferd i lov av 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven), særlig kap. 3 og 4 og EØS-avtalens artikkel 53-63, se særlig artikkel 59 som i utgangspunktet gjør reglene gjeldene også for offentlige foretak.

Bestemmelsens gjelder i utgangspunktet for alle ”havner”, jf. *første ledd første punktum*. Begrunnelsen står likevel særlig sterkt i forhold til offentlige tilgjengelige trafikkhavner. Slike er ofte et ledd i nødvendig infrastruktur for de næringsdrivende.

Når det gjelder havner som eies av private og utelukkende dekker private behov, må denne bestemmelsen imidlertid ses i sammenheng med § 7-10 annet ledd. Slike private havner vil i utgangspunktet være omfattet av den begrensede mottakplikten i § 6-1, selv om begrunnelsen står noe svakere.

§ 7-10 gir som spesialregel i tillegg departementet en videre adgang til ved enkeltvedtak eller forskrift å fastsette at havnen skal ”kunne benyttes av andre brukere som har et tungveiende behov for de havne- og transporttjenester som havnen kan tilby” når slik bruk ikke ”vil være til urimelig fortrenghet for eierens eget behov”. Dette er således en mer vidtgående adgang til bl.a. å tilsidesette de begrensningene som er nedfelt i § 6-1 med unntak av eierens egne rimelige behov. I tillegg er § 6-1 begrenset til mottak, mens uttrykket ”benyttes” i § 7-10 favner videre. Vilklårene er imidlertid som det fremgår strenge, se nærmere merknadene til § 7-10 annet ledd.

Plikten til å motta anløp er særlig tuftet på hensynet til fri konkurranse i skipsfarten, samt hensynet til å sikre at viktig infrastruktur langs kysten er tilgjengelig for alle potensielle brukere. I tillegg kan det nevnes at Norge er bundet av flere bi- og multilaterale traktater som forplikter medlemsstatene, innenfor visse grenser, til å sikre fri adgang til havn for fartøy som fører noen av medlemsstatenes flagg. Traktatene praktiseres i stor utstrekning ikke-diskriminerende også overfor ikke-traktatsparter.

Med ”plassforholdene” i en havn forstås plass innenfor havnens sjø- og landområder, og omfatter kapasiteten i leden inn til havnen, liggeplass for skip i havnen samt plass på havnearealene, f.eks. oppmarsjområdene. Ut fra begrensninger i kapasiteten vil det selvsagt være adgang til å fordele anløpene over tid. Bestemmelsen er heller ikke til hinder for at havnen gir et fartøy fortrinnsrett til en liggeplass, som ligger umiddelbart ved lagerfasiliteter, som skipet skal laste fra eller losse til, eller andre liknende praktiske ordninger.

Videre er plikt til å motta anløp uttrykkelig begrenset til tilfelle hvor dette ”ikke er til urimelig fortrenghet for eierens behov”. Der det for eksempel er etablert en spesialhavn for et bestemt formål, vil denne måtte i første rekke kunne dekke egne behov, så langt dette for øvrig er i tråd med konkurranserettslige regler.

Etter *første ledd annet punktum* kan havnen begrense retten til å anløpe ut fra hensynet til ”sikkerhet og miljø i havnen, fiskerinæringen og fartøy i rutegående trafikk”. Oppregningen er i utgangspunktet uttømmende med hensyn til hvilke hensyn som kan begrense retten til anløp når plassforholdene tillater det, se likevel annet ledd. De nevnte hjemlene må imidlertid ikke tolkes for snevert. Videre vil driftsselskaper i havnen kunne fastsette forretningsvilkår som har sammenheng med driften/tilbud av tjenester, og som i praksis begrenser muligheten for anløp for enkelte typer fartøy, jf. merknadene til § 6-5. I havner med liten trafikk vil det for eksempel kunne være begrenset åpningstid.

Som hovedregel vil det altså være adgang til å prioritere "fartøy i rutegående trafikk" med fast liggeplass. Likeledes må det være adgang til å prioritere fiskefartøyer for levering av fangst, jf. alternativet "fiskerinæringen".

Når det gjelder begrensninger som settes ut fra hensynet til "sikkerhet og miljø i havnen", vil det bl.a. være relevant hvilken last fartøyet fører. Begrensninger kan f.eks. være aktuell overfor et gasstankskip som brenner med fare for eksplosjon, en kjemikalietanker med fare for lekkasje eller overfor et fartøy hvor det er brutt ut smittsom sykdom. Videre vil det kunne være av betydning i vurderingen av "sikkerheten" om det fra vedkommende fartøy foreligger brudd på meldingsrutiner eller andre regelbrudd. Også innseilingsforhold og havnens utforming, herunder dybde, er forhold som gjør at det må kunne settes begrensninger overfor anløp ut fra det som fremstår som nautisk forsvarlig/nødvendig.

For ordens skyld er det i første ledd tredje punktum inntatt en henvisning til begrensninger i adgangen til å anløpe havn som kan følge av bestemmelser gitt i eller i medhold av § 6-6, se særlig bokstav i). I slike tilfeller vil havnen måtte håndheve regler fastsatt av departementet.

Eventuelle regler om tiltak mot fartøy som har fisket i strid med avtalte fiskeregler eller ønsket beskatningsmønster, inklusiv mulig utestenging fra havn som følge av slikt fiske, vil bli å regne som særregler (lex specialis) i forhold til de generelle reglene om adgang til havn som følge av forslaget her. Det samme kan gjelde brudd på andre sektormyndigheters regelverk.

Det er "havnen" som fastsetter begrensninger i adgangen til å anløpe havn. Det vil bero på den konkrete organisering og fullmaktsforhold i havnen hvem som har personell kompetanse til å fastsette begrensninger. Et særlig spørsmål som ikke er adressert er om begrensninger må fastsettes i noen form for regelverk, eller om man i enkelttilfelle, ut ifra en vurdering av de hensyn som nevnes, kan fastsette formløst at et bestemt fartøy skal nektes adgang.

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. Departementet 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.

Eventuelle regler om tiltak mot fartøy som har fisket i strid med avtalte fiskeregler eller ønsket beskatningsmønster, inklusiv mulig utestenging fra havn som følge av slikt fiske, vil bli å regne som særregler (lex specialis) i forhold til de generelle reglene om adgang til havn som følge av forslaget her.

Det som er anført foran, innebærer ingen begrensninger i adgangen til å søke nødhavn.

Annet ledd gir departementet adgang til å fastsette andre begrensninger i plikten til å motta fartøy enn det som følger av første ledd. Dette kan være aktuelt dersom utviklingen viser at de unntaksreglene som er nevnt viser seg for lite fleksible.

Til § 6-2 Drift og vedlikehold av havner m.v.

Bestemmelsen er dels ny, dels avløser den gjeldende lov § 8 første ledd.

Første ledd fastslår at en havn skal organiseres, drives og vedlikeholdes slik at brukernes behov for havne- og transporttjenester i havnen blir dekket på en god måte, og slik at hensynet til betryggende sikkerhet for liv, helse, miljø og materielle verdier blir forsvarlig ivaretatt. Dette er en generell forsvarlighetsstandard som forutsettes fulgt opp med mer konkrete plikter i medhold av annet ledd. Dett innebærer imidlertid ikke at standarden er uten rettslig betydning. Forhold som er i strid med standarden vil være ulovlig, og kan bli gjenstand for forvaltningstiltak, som for eksempel retting. Standarden kan videre få betydning ved tolkning av bestemmelser som fastsettes i medhold av den.

Etter *annet ledd* kan departementet gi forskrift og treffe enkeltvedtak om en rekke forhold ved havnens sikkerhet og bruk av havnen.

Etter *bokstav a* kan det gis forskrift eller treffes enkeltvedtak om hvordan en havn skal organiseres, drives og vedlikeholdes for å tilfredsstille kravene i første ledd. Her kan det gis utfyllende regler om krav til drift og vedlikehold, herunder kan man fastsette tekniske krav. Kystverket har i sine tillatelser til havneanlegg m.v. regelmessig stilt vilkår om bruk av Norsk Standard. Dette kan for eksempel fastsettes i forskriftsform. Med organisering siktes det ikke til valg av organisasjonsmodell, men krav til hvordan arbeid og oppgaver skal løses i havnen for å sikre at hensynene i første ledd ivaretas. I utgangspunktet er det opp til den enkelte havn, men særlig hensynet til ivaretagelse av liv, helse og miljø kan gi grunnlag for å kreve særlige fremgangsmåter, rutiner m.v.

Etter *bokstav b* kan det fastsettes regler om hvilke oppgaver som kan utføres ved kaianlegg og andre havneanlegg, for å ivareta hensynet til en sikker, effektiv og hensiktsmessig havnedrift og trafikkavvikling. Med "kaianlegg" forstås selve kaiene med det som utgjør en del av denne, f.eks. fendere og fortøyningsinnretninger. "[A]ndre havneanlegg" må for øvrig forstås i tråd med definisjonen i § 1-4 bokstav d, og fanger dermed opp annen aktuell infrastruktur i havnen. Som eksempel kan nevnes moloer, dekningsverk, utdypninger og bygninger. Hensikten med bestemmelsen er å sikre at havneanlegg kan fungere etter forutsetningene.

Videre gir annet ledd *bokstav c* departementet adgang til å gi forskrift eller treffe enkeltvedtak om bruk av havner og bruk av sjøarealer i tilknytning til havner for bestemte grupper av fartøy. Dette er dels en videreføring og dels en utvidelse av gjeldende § 11 nr. 8. Bestemte grupper av fartøy kan gis prioritet til å anløpe og/eller til å ha liggeplass ved kai dersom ikke plassforholdene er tilstrekkelige. Slike regler må fastsettes på en ikke-diskriminerende måte og i tråd med konkurransereglene for øvrig.

Etter *tredje ledd* skal kommunen påse at løsøre som brukes i havnedriften samt kaianlegg, havnearealer og andre havneanlegg, er i forsvarlig stand. Kommunen kan gi pålegg om forsvarlig istandsettelse eller fjerning av løsøre og havneanlegg som nevnt.

Formuleringen regner opp spesielt aktuelle havneanlegg, men omfatter for øvrig alle andre havneanlegg i tråd med definisjonen i § 1-4 bokstav d. Det er imidlertid ikke et krav at anlegg eller innretninger til enhver tid utnyttes til havneformål.

Eksempler på løsøre som brukes i havnevirksomheten, kan være containere og traller m.v. som dermed ikke inngår i samlebegrepet "havneanlegg".

Havnevirksomhet sikter her hovedsakelig til tjenesteyting m.v., jf. definisjonen i § 1-4 bokstav c.

Det nevnes at kaiområder ikke regnes som offentlig vei hvis ikke områdene står ”i beinveges samband med veg eller gate.” Jf. veiloven § 1 annet ledd. I de fleste tilfeller vil derfor reglene i veiloven kap. III og IV ikke komme til anvendelse på kaiområder.

I havnen vil plikten etter tredje ledd måtte avgrenses mot arbeidstilsynets tilsynsoppgaver i medhold av forskrift om havnearbeid av 10. november 1994 nr. 1053 som omfatter utstyr på kaianlegg og tilsyn med arbeid på kaianlegg, arbeid med lasting, lossing, fortøyning og bunkring av skip, fartøy, pram, lekter mv. Disse kravene stilles til arbeidsgivere som driver havnevirksomhet. Videre må plikten avgrenses mot bygningsmyndighetenes tilsynsoppgaver og sikringsplikter.

Å sørge for at kaianlegg m.v. er ”i forvarlig stand” vil innebære et krav om å reagere ved forhold i strid med loven. Når det gjelder den konkrete forsvarlighetsstandard, må denne fastlegges dels under hensyn til den det uttrykkelige kravet i § 6-1 og dels under hensyn til de forskrifter som er gitt i medhold av § 6-1 annet ledd. Et utgangspunkt for den alminnelige forsvarlighetsstandard er at ”kaianlegg” m.v. må være betryggende sett hen til faren for skade på liv, helse, miljø og materielle verdier.

Tredje ledd *annet punktum* bygger på den danske lov om havne § 4. Systematisk er bestemmelsen en presisering av de alminnelige reglene om retting og stansing, jf. § 10-1, dog slik at det vises til en særlig forsvarlighetsstandard.

Det vil gjennom kommunens arbeid med å sikre en forsvarlig standard 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 forsvarlig istandsettelse.

Alternativt kan kommunen påby eier å fjerne løsøre og anlegg som nevnt. 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 også være aktuelt å beslutte sperring av områder på sjø eller land, jf. § 3-4.

Hvor raskt myndighetene må gi pålegg, vil bl.a. bero på hvor kritisk situasjonen er. Et pålegg om istandsettelse vil være et enkeltvedtak. Normalt må den ansvarlige få forhåndsvarsel med anledning til å uttale seg før pålegg blir gitt, men i kritiske situasjoner kan varsel unnlates med hjemmel i forvaltningsloven § 16 tredje ledd.

Hvis et pålegg om vedlikeholdstiltak ikke blir etterkommet, kan det tvangsgjennomføres etter reglene i kap. 10. Overtredelse kan dessuten straffes etter kap. 11.

Til § 6-3 Havner med persontrafikk

Bestemmelsen er ny, og stiller et alminnelig forsvarlighetskrav til havner som har persontrafikk. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 13.4.

Første ledd fastslår at havner som har persontrafikk skal drives på en måte som ivaretar sikkerheten for liv og helse samt at terminalbygg skal være forsvarlig utrustet.

Etter *annet ledd* kan departementet gi nærmere forskrifter om krav til håndteringen av persontrafikk i havnen, herunder om krav til terminalbygg. Med terminalbygg omfattes både anlegg for befordring av passasjerer, men også andre bekvemmelighetsbygg i tilknytning til passasjerbefordring.

Til § 6-4 Lasting og lossing av gods m.v.

Bestemmelsen avløser gjeldende lov § 11 nr. 3. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 13.3.

Bestemmelsen gjelder krav til lasting, lossing, lagring og transport av gods i havnen. Ulykker i forbindelse med lasting og lossing av skip er ikke uvanlig. Videre håndterer havner last med stort skadepotensiale, slik som kjemikalier, gasser, radioaktivt materiale og eksplosive og brannfarlige stoffer. Håndtering av slik last krever særskilte forholdsregler. Av disse grunner er det viktig at havneadministrasjonen og de som jobber med dette i havnen er seg bevisste farepotensialet i arbeidet de utfører. Det er derfor i *første ledd* særskilt fastsatt at lastingen, lossingen, lagring og transport av gods i havnen skal skje på en slik måte at sikkerheten for liv og helse, miljø eller materielle verdier ikke trues. Manglende sikring av gods i forbindelse med lastingen/lossingen kan for eksempel føre til personskader, og utslipp i forbindelse med lastingen kan for eksempel føre til skade på miljøet. Feil montering av laste-/losseutstyr i havnen eller feil gjennomføring av lasting/lossing kan også skade skipet.

Departementet er i *annet ledd* gitt hjemmel til å gi forskrifter om lasting, lossing, lagring og transport. Det kan være aktuelt å gi bestemmelser om f.eks. krav til laste- og losseutstyr, materialer, lys m.v. Dessuten kan det bli fastsatt internasjonale standarder som må følges ved anlegg og drift av havn. Bestemmelsen gir departementet fullmakt til å fastsette slike krav.

I dag gir forskrift 21. juli 1992 nr. 579 om lossing, lasting, lagring og transport innen havnedistriktet av farlige stoffer og varer og forskrift 29. august 2003 nr. 1114 om sikker lasting og lossing av bulkskip de viktigste reglene på området.

For å hindre skade på skip under lasting og lossing kreves det samhandling mellom skip og havn og at både skip og havn opptrer slik at skade ikke oppstår.

I forslag til ny skipssikkerhetslov (Ot. prp. nr. 87 (2005-2006)) gis departementet (Nærings- og handelsdepartementet) i § 12 bl.a. hjemmel for å gi forskrifter om lasting og lossing. Bestemmelsen i skipsikkerhetsloven vil gi hjemmel for regulering av skipets opptreden ved lasting og lossing, mens regulering av havnens opptreden ved lasting og lossing vil måtte skje med hjemmel i havne- og farvannsloven § 6-4.

Til § 6-5 Havnereglement. Pristariff m.v.

§ 6-5 gir utgangspunktet for fastsettelse av havnereglement, pristariff og andre forretningsvilkår som skal gjelde i havnen, og danner rammene for hvilke regler fartøy i havnen må forholde seg til og hva som må betales for ulike tjenester.

Første ledd avløser dels § 16 fjerde ledd under gjeldende lov ved at fastsettelse av regler i havnen skilles ut som et eget reglement, havnereglementet.

Havnereglementet kan inneholde bestemmelser om "orden i og bruk av havnen". Det må ved tolkningen av dette uttrykket ses hen til lovens formålsbestemmelse og de ulike typer reguleringer som ble vedtatt for havnen i medhold av tilsvarende bestemmelse tidligere. I første rekke vil det dreie seg om regler som har til hensikt å legge til rette for effektiv og sikker havnevirksomhet. Det vises til gjeldende mønsterforskrifter. Havnereglementet må avgrenses mot forretningsvilkår m.v. som besluttet av de som tilbyr de ulike tjenester i havnen, jf. merknadene til annet ledd. Ved konflikt vil naturlig nok havnereglementet gå foran eventuelle private regler.

Havnereglementet fastsettes i utgangspunkt av "havnen". Den eller de som driver i haven vil kjenne bedre til reguleringsbehovet. Hvilke organ/person som skal fastsette reglene vil bero på organiseringen og fullmaktsforhold i vedkommende havn. Dersom havnereglement skal kunne gjøres straffbart må det godkjennes av kommunestyret, jf. § 11-1 annet ledd. Kommunestyret kan også av eget tiltak kreve å få seg forelagt havnereglement for godkjenning. At kommunen er tillagt en slik funksjon skyldes at havnereglement vil ha et visst innslag av tradisjonell offentligrettslig regulering i et ellers offentlig tilgjengelig område, havnen.

Straffemulighetene ved overtredelse av havnereglementet er som under gjeldene lov begrenset til bøter, jf. § 11-1 annet ledd. Loven viderefører ikke kravet om departemental godkjenning av forskrifter som skal være straffbare. Vurderingen av hvorvidt det er nødvendig med straffesanksjonering, og for hvilke pliktnormer, må dermed som nevnt foretas av kommunestyret.

Håndhevelsen av havnereglementet må skje ved offentlige myndigheter på vanlig måte.

Annet ledd er i prinsippet av informativ karakter idet den ikke gjør annet enn å vise til utvalg av den alminnelige avtalemekanismen og den generelle næringsfriheten, nemlig den adgang enhver har til å fastsette pristariff og andre forretningsvilkår for tjenester som tilbys. Uttrykket "pristariff" er dessuten ment å gi uttrykk for at et markedsbasert vederlagssystem nå erstatter dagens havnegebyrer. Den som forestår driften av de ulike tjenester i havnen kan altså fritt fastsette vederlaget for tjenestene på markedsmessig grunnlag.

For å få frem sammenhengen med den form for betaling som fortsatt skal skje i form av et gebyr, er det i *tredje ledd* vist til hjemmelen for oppkreving av farledsgebyret i § 3-14. Dette er hjemmelen for å dekke de kostnader kommunen har ved å tilrettelegge for sikkerhet og fremkommelighet innenfor eget ansvarsområde.

I *fjerde ledd* er det for ordens skyld vist til § 3-3 som gjelder bestemmelser om orden i og bruk av farvann. Loven forutsetter dermed at det som et utgangspunkt skilles mellom havnereglement og reglement som får virkning i farvannet. Dette er imidlertid ikke til hinder for at kommuner gir et felles regelverk for hele sitt

myndighetsområde (dvs områder som ikke er del av hovedled eller biled). Hvis havnen involveres i utarbeidelse av havnereglement for kommunal godkjenning, jf. over, oppstår imidlertid spørsmålet om hvilke områder som skal anses som "havn", og altså hvor grensen mot farvann går. Havnereglementet skal forstås slik at det omfatter alt som angår havnens "indre liv", og dermed aktivitet som påvirker eller kan påvirke de oppgaver og tjenester som utføres i havnen, eller som har betydning for havnens sikkerhetssituasjon. Avgrensningen forutsettes dermed å følge en saklig avgrensning som kan variere noe fra havn til havn avhengig av lokalisering, utforming og omfang/tjenestetilbud.

I *femte ledd* videreføres dels gjeldende lov § 10 annet ledd, men den er endret slik at det nå fremgår at departementet også kan gis regler om at regeloversikt bør publiseres. Hovedformålet med en slik oversikt vil nettopp være å bekjentgjøre og tilgjengeliggjøre bestemmelser brukerne må forholde seg til. Dette anses særlig nyttig med de ulike kompetans hjemler og regelverk som kan bli gitt i medhold av den reviderte loven. Endelig er departementet gitt en adgang til å utarbeide mønster for havnereglement.

Til § 6-6 sikkerhet og terrorberedskap i havner

Bestemmelsen er ny. Forskrift 23. juni 2004 nr. 1017 om sikkerhet og terrorberedskap i norske havner, som gjennomfører ISPS-kodens krav til havner, er hjemlet i gjeldende lov § 8 første ledd. Da gjeldende havne- og farvannslov ikke er gitt anvendelse på Svalbard, er det fastsatt tilsvarende forskrift 18. juni 2004 nr. 918 om sikkerhet og terrorberedskap i havner på Svalbard med hjemmel i svalbardloven § 4. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 13.4.

Første ledd fastslår at det skal treffes tiltak for å forebygge og hindre terrorhandlinger, anslag og andre ulovlige handlinger mot havnen eller fartøy som bruker havnen.

"Terrorhandlinger" omfatter ulovlig bruk av, eller trussel om bruk av, makt eller vold mot personer eller eiendom, i et forsøk på å legge press på landets myndigheter eller befolkning eller samfunnet for øvrig for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål. Dette tilsvarer definisjonen av begrepet "terrorhandlinger" i lov av 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven) § 3 nr. 4.

Med eiendom menes i denne definisjonen ikke bare fast eiendom, men også løsøre, bygninger, utstyr, materiell, områder, naturmiljøet og andre objekter/annen virksomhet som ikke er personer. Aksjoner av dette slag har oftest til hensikt å fokusere mediaoppmerksomheten på saker av politisk, ideologisk eller religiøs natur. Aksjonene (kapring, gisseltaking, bombeattentater, osv) kan bli rettet mot enkeltpersoner, offentlige etableringer, flyselskaper, norsk industri eller andre vitale deler av vårt samfunn. Om begrepene terrorisme og terrorhandlinger vises det for øvrig til NOU 1993:3 "Strafferettslige regler i terroristbekjempelsen" og Ot.prp.nr.49 (1996-1997) Om lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven).

Begrepet "terrorhandlinger" er ikke særlig klart avgrenset, og slike handlinger kan utøves på en rekke ulike måter. Dette er imidlertid av mindre betydning, siden

sekkebestemmelsen i første ledd, ”andre ulovlige handlinger”, vil dekke situasjoner der det kan være tvil om vedkommende ulovlige handling kan rubriseres som en terrorhandling.

”Anslag” omfatter andre ulovlige angrep mot havnen eller fartøy i havnen som ikke kan defineres som ”terrorhandling”.

Det skal treffes ”tiltak” for å ”forebygge og hindre” ulovlige handlinger mot havnen og fartøy som betjenes av havnen. For så vidt angår terrorhandling kan det her vises til hjemmelsbestemmelsene i annet ledd, som gir en oppstilling av hvilke tiltak som kan være aktuelle. Disse elementene bygger på de sentrale elementene i det internasjonale regelverket for havnesikkerhet og terrorberedskap som er implementert i norsk rett. Det skal bl.a. foretas en sårbarhetsvurdering (bokstav b), som er grunnlag for en sikkerhets- og terrorberedskapsplan som skal godkjennes (bokstav c). Særskilt personell i havnen med ansvar for sikkerhets- og terrorberedskap skal utpekes, og de skal få den nødvendige opplæring (bokstav e). Det skal samtidig legges opp til kontroll av personer, kjøretøy og gjenstander som er eller skal inn i havnen (bokstav g). De som arbeider i havnen skal også utstyres med identifikasjonsdokumenter (bokstav h). Selv om tiltakene angitt i bokstav a) til h) først og fremst er av interesse i forhold til terrorhandling, vil flere av dem være naturlige også i forhold til andre ulovlige handlinger mot havnen og fartøy som betjenes av havnen.

Annet ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrifter om sikkerhets- og terrorberedskap i havner. De oppregnede momentene vil som nevnt ovenfor trolig ha sin særlige betydning ved tiltak mot terrorhandling. Når det gjelder pkt. a), er dette tatt med fordi det kan være aktuelt å gi bestemmelsene anvendelse for nærmere definerte havner, og fordi virkeområdet også kan tenkes forskjellig avhengig av hva slags ulovlige handlinger det er snakk om.

Til kapittel 7 Organisering og drift av havnevirksomhet.

Til § 7-1 Virkeområde

Første ledd inneholder en oppregning av de ulike typene havner som vil være omfattet av kapitlet. Inndelingen er gjort dels på grunnlag av eierskap og dels på grunnlag av organisering. Oppregningen er av pedagogisk karakter, og trekker opp en ramme for de virksomheter som kan reguleres under kap. 7. Imidlertid vil det som et utgangspunkt bero på den enkelte bestemmelse hvilke havner kapitlet gjelder for.

Etter *bokstav a* omfattes offentlige havner som drives som del av en eller flere kommuner. Dette omfatter tilfeller hvor havnen er organisert som en del av en kommune som rettssubjekt, for eksempel ved bruk av tradisjonelt havnestyre eller annen ledelse for havnen. Herunder faller også bruk av kommunalt foretak (KF). KF kan imidlertid ikke velges for flere kommuner som ønsker å samarbeide, jf. kommuneloven § 61. Verts kommunemodell eller andre typer kommunesamarbeid med eller uten organisatorisk overbygning vil omfattes av dette alternativet så lenge det ikke er opprettet et eget rettssubjekt adskilt fra de deltagende kommuner,

jf. bokstav b. Alternativet omfatter også tilfeller der staten eier deler av infrastrukturen i havnen, jf. ”offentlige” havner.

Etter *bokstav b* omfattes havner som helt eller delvis eies av en eller flere kommuner, men som er organisert som eget rettssubjekt atskilt fra kommunen. Dette alternativet er ikke begrenset til offentlige havner, og slike havner kan dermed ha blandet privat og offentlig eierskap, jf. ”helt eller delvis”. Når det gjelder selskap som er etablert med havnekapitalen, er det imidlertid et vilkår at disse er i offentlig eie, jf. § 7-4 tredje ledd. Aksjeselskap (AS) kan være en praktisk organisasjonsform for både kommunalt eide havner, og i tilfeller der offentlige og private ønsker å drive havn i samarbeid. I teorien kan også andre selskapsmodeller velges i tilfeller med blandet eierskap. Organisering som interkommunale selskap (IKS) er en mulighet der det kun er kommuner, fylkeskommuner eller flere IKS som går sammen om å drive havn

Bokstav c. Bestemmelsene i kapittel 7 gjelder for havner som eies av private rettssubjekter når dette følger av forskrift fastsatt i medhold av § 7-10 eller fremgår av den enkelte bestemmelse. Private havner vil undertiden kunne ha, eller kunne få, en funksjon i det alminnelige transportnettverket, og det kan bli behov for å la bestemmelser i kapittel 7 få tilsvarende anvendelse for slike.

Når det gjelder § 7-2 legger departementet til grunn at det ”fremgår” av sammenhengen som klart at denne gjelder også for nasjonalhavner som er private eller som har private eiere/operatører, og finner ikke grunn til å presisere dette i lovteksten,.

Bokstav d omfatter de særlige havnesamarbeidene mellom offentlige og private havner som er nevnt i § 7-9.

Annet ledd første punktum angir det saklige virkeområde for kap. 7: organisering og drift av havner. Det er altså ulike sider av selve havnevirksomheten som reguleres i dette kapittelet, sammen med kap. 6 som i hovedsak stiller krav til havnene.

For sammenhengens skyld viser *annet punktum* til reglene i plan- og bygningsloven. For eksempel vil konkrete utbygginger forutsette ett eller flere vedtak av lokale myndigheter etter plan- og bygningsloven. Formålet med bestemmelsen er særlig å tydeliggjøre at offentlige myndigheter har viktige styringsredskaper i havnen gjennom planverktøy og som tillatelsesmyndighet. I forhold til planlegging vil også statlige myndigheter ha en viktig funksjon, bl.a. gjennom sentralt overordnet planverktøy, som innsigelsesinstans i forhold til planer og ansvarlig myndighet for konsekvensutredninger. Til dette kommer den foreslåtte bestemmelsen om Kystverkets adgang til å drive forhåndsplanlegging, jf. utkast til endring av plan- og bygningsloven § 9-4.

I *tredje ledd* er det gitt en generell adgang for departementet til å gi bestemmelser til utfylling og avgrensning av bestemmelsene i kap. 7. Dette kan for eksempel være aktuelt i forhold til utfylling av kravet om strategiplan for nasjonale havner etter § 7-2 eller det nærmere innholdet i avsetningsplikten etter § 7-6.

Videre kan det være behov for å foreta en avgrensning mot havner uten betydning i det samlede transporttilbudet, f.eks. fritidsbåthavner og liggehavner.

Til § 7-2 Nasjonale havner

I § 7-2 er det gitt særlige regler om nasjonale havner. Loven bygger dels på et skille mellom nasjonale havner og øvrige havner, og tillegger dette enkelte rettslige virkninger, jf. kapittel 2 og 14.

Havn som utpekes som nasjonal havn har bl.a. plikt til å la utarbeide en strategiplan. Videre kan det stilles særlig vilkår til de nasjonale havnene, herunder om organisering og samarbeid. Videre vil for eksempel Kystverkets foreslåtte adgang til å iverksette plan i medhold av plan- og bygningsloven § 9-4 som utgangspunkt være mest aktuelt i forhold til de nasjonale havnene, likevel slik at hjemmel ikke formelt begrenses til slike.

De nasjonale havnene utpekes i dag av Regjeringen på bakgrunn av prosessene knyttet til stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan (NTP). Vurderingene av hvilke havner som skal ha status som nasjonal havn vil dermed normalt være gjenstand for revisjon i forbindelse med rulleringen av transportplanen hvert fjerde år. Det forutsettes at det løpende NTP-arbeidet fortsetter under den nye loven, og at havnene som et utgangspunkt vil bli utpekt ved særlig vedtak hvert fjerde år. Formuleringen som er valgt utelukker imidlertid ikke at endringer i havnestrukturen kan gjøres løsrevet fra NTP-arbeidet, eller på grunnlag av annen statlig infrastrukturplanlegging.

I vurderingen av om en havn skal utpekes som nasjonal havn etter *første ledd*, skal det legges vekt på virksomheten i havnen og de havne- og transporttjenester som tilbys, herunder godsvolum, organisering og samarbeid med andre havner, samt havnens samfunnsmessige betydning.

Momentene som angis er ikke ment å være uttømmende noe som understrekes ved uttrykket "herunder", samtidig som uttrykket "samfunnsmessig betydning" kan inneholde flere elementer av mer overordnet politisk karakter. Uttrykket "virksomhet" vil også kunne romme flere momenter. Også forhold som passasjerbefordring i havnen, havnens samlede infrastruktur og planstatus vil for eksempel kunne trekkes inn i den helhetlige vurderingen av havnens virksomhet.

Et naturlig utgangspunkt for vurderingen av om en havn skal utpekes som nasjonal havn, eller om en havn ikke lenger bør være det, kan tas i et målbart kriterium som havnenes godsvolum eller passasjerbefordring. I denne vurdering kan det også ses hen til kriteriene for å oppnå status som TEN-A havn i EU. TEN-A havner må ha en samlet årlig trafikkmengde på minst 1,5 millioner tonn frakt eller 200.000 passasjerer og så vidt mulig være forbundet med det transeuropeiske transportnett på landsiden.

Vurderingen av hva som regnes som én havn i relasjon til måling av godsvolum eller passasjerbefordring må ta utgangspunkt i havnen som funksjonell enhet, jf. definisjonen i § 1-4 første ledd bokstav b. Der flere terminaler eller havneområder naturlig utgjør en funksjonell og samarbeidende enhet, vil dette derfor måtte anses å utgjøre én havn. Har flere havneavsnitt en organisatorisk eller fast administrativ overbygning vil disse opplagt bli betraktet som én havn.

En ensidig fokus på objektive kriterier som godsslag eller passasjerer vil i enkelte tilfeller kunne tilsløre havnens betydning i det samlede transportnettverket eller gi lite handlingsrom for faglige eller politiske vurderinger. En vurdering av

godsomslag må derfor suppleres av forhold som hvilken organisering som er valgt for havnen, hvorvidt det samarbeides godt med omkringliggende havner/kommuner, hvilken status lokale og sentrale myndigheter har tillagt havnen under plan- og bygningsloven og havnens samlede infrastruktur.

Departementet er i første ledd *tredje punktum* gitt hjemmel til å fastsette vilkår som må oppfylles for å være nasjonal havn. Vilkårene kan for eksempel supplere pålegg etter annet eller tredje ledd, eller være selvstendige krav som det er naturlig at havner med sentral betydning i det nasjonale transportnettverket oppfyller.

Annet ledd er det bestemt at nasjonale havner skal utarbeide strategiplan med retningslinjer for havnevirksomheten og utvikling av havnen. Planen skal godkjennes av departementet.

Plikt til å utarbeide strategiplan tar bl.a. sikte på en bevisstgjøring rundt havnens funksjon i det nasjonale transportnettverket og en vurdering av målsettinger og hvilke tiltak m.v. som bør igangsettes for å nå dem. Enhver havn som er nasjonal havn bør ha en bevisst strategi og en forretningsmessig plan for havnevirksomheten og utviklingen.

Hvem som har ansvar for å utarbeide strategiplan i havnen beror på hvordan havnen er organisert. Der havnen drives som en del av kommunen som rettssubjekt, er det naturlig at kommunestyret har det overordnede ansvaret for planen, men slik at dette kan delegeres til havnens ledelse i tråd med alminnelige kommunale prinsipper.

Der havnen er organisert som et eget rettssubjekt, bør oppgaven med å utarbeide strategiplan ligge til de ansvarlige organer i dette, enten dette er et AS, IKS eller annen selskapsform. Dette siste må gjelde uansett om havnen er helt eller delvis offentlig eiet, eller fullt ut eiet av private.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere hvilke organer som har plikt til å utarbeide strategiplan og hva planen nærmere bestemt skal inneholde, jf. § 7-1 tredje ledd. Det kan også stilles krav i vilkår, jf. § 7-2 første ledd.

Når det er vedtatt strategiplan, er det etter annet ledd *første punktum* en plikt til å få den godkjent hos departementet og til å oppdatere planen jevnlig. Det er naturlig at planen i hvert fall oppdateres i forbindelse med vedtakelsen av NTP hvert fjerde år, da dette vil legge føringer for den samlede transportpolitikken. Andre forhold, som vesentlig endringer i havnens utsikter, kan imidlertid også tilsi at planen blir oppdatert.

Noen særlige former for vilkår som kan stilles for de nasjonale havnene er uttrykkelig nevnt i *tredje ledd*. Det kan pålegges opprettelse av interkommunale samarbeidsorgan eller stilles krav om organisering som AS eller IKS. Vilkår om en bestemt organisering m.v. vil kunne oppfattes som ganske inngripende fra kommunenes side. Det forutsettes derfor at adgangen benyttes med varsomhet, og i første rekke er aktuell som et grunnlag for å gå i dialog med kommunen der det er særlig viktig at det foretas organisatoriske endringer.

Til § 7-3 Organisering av kommunale havner

Med mindre annet er bestemt i medhold av de særlige bestemmelsene om nasjonal havn foran, legger loven opp til at kommunene skal ha frihet til velge organisasjonsform for egne havner. Dette er prinsipielt kommet til uttrykk gjennom først og annet ledd. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 14.1.4.2.

Havnens organisasjonsform vil bl.a. ha betydning for hvilke regler om styring og økonomiforvaltning som skal gjelde for havnen. Dette er forhold som kommunen vil måtte vurdere ved valg av organisasjonsform. I hvilken grad myndighet og forvaltningsoppgaver kan overlates til de ulike organer vil bero på de alminnelige kommunale prinsippene for delegasjon i forvaltningskjeden m.v., samt de særlige reglene om dette i havne- og farvannsloven.

Havnen vil være undergitt særlovgivningen som regulerer den aktuelle organisering / selskapsform som kommunen velger for sin havn. Eksempelvis vil en havn som er organisert som et aksjeselskap være undergitt aksjeloven, mens en havn organisert som et kommunalt foretak vil være undergitt kommuneloven kap. 11. Særlovgivningen vil gjelde med mindre annet følger av havne- og farvannsloven.

Første ledd angir ulike former for organisering når kommunen ønsker å la havnen være en del av kommunen som rettssubjekt. Som det fremgår, vil kommunen kunne opprette et havnestyre, et kommunalt foretak eller annen ledelse av havnen. "Annen ledelse" understreker at det i utgangspunkt er opp til kommunen å velge hvordan den vil organisere sin havnevirkosomhet innenfor de alternativer som fremgår av kommunallovgivningen og den alminnelige næringslovgivningen.

Organisasjonsformen kommunalt foretak kan bare nyttes for virksomheter som en kommune eier fullt ut. Foretaket er ikke en egen juridisk person. Det vises til merknader til § 61 i kommuneloven i Ot.prp.nr.53 (1997-1998).

Annet ledd åpner for at kommunen i stedet for å organisere havnen som en del av kommunen, kan drive havnen gjennom offentlig eiet driftsselskap på forretningsmessig vis, eller leie ut havnens arealer og andre havneanlegg til et operatørselskap.

Ulike selskapskonstellasjoner og fordeling av funksjoner kan tenkes. Hovedhensikten med å opprette et driftsselskap vil være å legge til rette for en mer forretningsmessig drevet havn. Der flere kommuner går sammen for å drive selskap, vil interkommunalt selskap være et alternativ til AS-formen, jf. lov om interkommunale selskaper av 1999 nr. 6 § 1.

Kommunen kan selv opprette eller ta del i allerede eksisterende offentlige eide driftsselskap for å tilby tjenester i havnen. Alternativt kan kommunen opprette et utleieselskap, for eksempel som et AS, for å leie ut til ett eller flere profesjonelle operatørselskaper som kan drive havnen på forretningsmessig vis. Kommunen vil da ha en begrenset adgang til å ta utbytte fra utleieselskapet etter nærmere regler fastsatt av departementet, jf. § 7-7. I alle de nevnte tilfeller må reglene om kapitalisering av havnekapitalen i § 7-4 tredje ledd følges, jf. merknadene til denne.

Tredje ledd. Bestemmelsen tilsvarer i hovedsak gjeldende lov § 12 annet ledd. En hjemmel for opprettelse av felles organer for å utøve myndighet som er lagt til

hver kommune enkeltvis anses nødvendig ut i fra kommunale prinsipper. Det er i dag en rekke virksomme interkommunale samarbeid om havnevirksomhet opprettet med hjemmel i gjeldene lov.

Slike samarbeidsorgan vil i utgangspunktet ikke være selvstendige rettssubjekter. Dette følger forutsetningsvis av lov om interkommunale selskap av 29. januar 1999 nr. 6 §§ 1 og 40 sammenholdt med selskapsloven § 1-1 femte ledd. Det kan trolig likevel ikke utelukkes at slike samarbeid etter omstendighetene kan få karakter av selvstendig rettssubjekt i en eller flere relasjoner.

”To eller flere kommuner” skal tolkes antitetisk. Det er altså i utgangspunktet ikke adgang for private til å delta i slike samarbeidsorganer. Se derimot § 7-9 om særlige samarbeidsorgan og § 7-10 som gir mulighet for å gi reglene utvidet anvendelse for private havner.

Tredje ledd *annet punktum* gir annet ledd tilsvarende anvendelse for interkommunale samarbeidsorganer. Slike samarbeidsorgan kan med andre ord sammen opprette eller ta del i driftsselskap, herunder utleieselskap, for å drive havnen på deres vegne.

I *tredje punktum* er det bestemt at det interkommunale samarbeidsorganet har samme myndighet som kommunene har etter havne- og farvannsloven til å treffe enkeltvedtak og gi forskrifter, hvis ikke annet bestemmes i vedtektene for samarbeidsorganet. Med andre ord går all myndighet til å fatte enkeltvedtak og forskrift automatisk over på felles samarbeidsorgan når de samarbeidende kommuner ikke fastsetter noe annet. Denne regelen om såkalte omvendt delegasjon skal sørge for at samarbeidsorganene blir operative med en gang de etableres, og at kommunens fokus eventuelt rettes mot områder hvor det er ønskelig å beholde myndighet i det enkelte kommunestyre.

Det følger av *fjerde ledd* at reglene om interkommunale samarbeid i kommuneloven supplerer reglene i havne- og farvannsloven ”så langt de passer”. Det vises bl.a. til kommunelovens kap. 5 og alminnelige prinsipper.

Til § 7-4 Havnekapitalen i kommunale havner

Utkastet §§ 7-4 følgende oppstiller visse særlige regler for bruk av havnens midler, i loven definert som havnekapitalen. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 14.1.4.

Hva som skal regnes som ”havnekapitalen” er listet opp i § 7-4 *første ledd*. Denne definisjonen skal legges til grunn der dette begrepet brukes i loven. De påfølgende bestemmelsene gir grovt sett to valgmuligheter med hensyn til forvaltningen av havnekapitalen.

Kommunen kan enten fortsette med organisering som en del av kommunen som rettssubjekt, under et havnestyre, kommunalt foretak eller en annen ledelse som kommunestyret finner formålstjenlig. Det skal føres et særlig regnskap for havnekapitalen, og det skal utarbeides resultatregnskap og årsberetning etter regnskapsloven, jf. annet ledd. Videre vil havnekapitalens midler i disse tilfellene bare kunne brukes til havnens administrasjon, drift, vedlikehold, utbygging og utbedring, jf. § 7-5 første ledd. Alt som inngår i havnekapitalen, det som treer i

stedet for denne og avkastning av dette, skal fortsette å inngå i havnekapitalen og være underlagt de nevnte begrensninger. I særlige tilfeller og på nærmere vilkår, kan det likevel gjøres unntak fra den begrensningen på bruken som er oppstilt, jf. § 7-5 annet ledd. Det gjelder videre en plikt til å søke tillatelse til avvikling av havnen m.v., og som hovedregel vil det bli stilt vilkår om bruken av havnekapitalen på en bestemt måte, jf. § 7-8.

I stedet for å forvalte havnekapitalen utelukkende som en særlig økonomisk enhet og med begrensninger på bruken, kan kommunen opprette eller delta i et offentlig eiet rettssubjekt utenfor kommunen selv. Slik opprettelse må godkjennes av kommunestyret. Kommunen bør normalt ikke godkjenne selskap med flere enn syv styremedlemmer da dette erfaringsmessig ikke gir den handlekraft som er ønskelig. Dette gjøres i praksis ved at kommunen gjør innskudd med midler som hører til havnekapitalen, jf. § 7-4 første og tredje ledd. Havnekapitalen motsvares av en bestemt eierandel i det selskap som kommunen deltar i. Kommunens eierandel i selskapet vil være en verdi som omfattes av havnekapitalen, jf. § 7-4 første ledd c). Eierandelen vil dermed fortsatt betraktes som del av havnekapitalen med begrensninger på bruken.

Under dagens lovgivning er aksjeselskap og interkommunalt selskap de alternativene som kommunen kan benytte seg av, jf. selskapsloven § 1-1 femte ledd. De vil gjelde visse særlige reglene for slike selskaper som er etablert med havnekapitalen. Reglene vil gjelde for alle deltagere. For det første er slike selskaper kun åpne for offentlige eiere. For det andre er det etablert en avsetningsplikt før utdeling kan foretas, jf. § 7-6. Dette skal sikre at det foretas reelle bedriftsøkonomiske vurderinger av fremtidige kapitalbehov. Dessuten må selskapet innhente tillatelse før gjennomføring av visse disposisjoner som antas å ha vesentlig betydning for muligheten til å drive havn, jf. § 7-7 første ledd.

Når det gjelder hvilke verdier som nærmere bestemt inngår i havnekapitalen, er det særlig *bokstav a* som kan volde noe tvil. Det vises generelt til gjeldende lov § 23 fjerde ledd og praksis rundt denne som er utgangspunktet for hva som omfattes av den såkalte havnekassen.

Der det ikke er klart hva som hører til eksisterende havnekasse må kommunene i forbindelse med denne lovs ikrafttredelse foreta en grensegang mellom havnekassens og kommunekassens midler.

Hva som hører til havnekassen og kommunekassen vil imidlertid normalt være klart da gjeldene lov tolkes slik at disse midlene må holdes regnskapsmessig atskilt. Enkelte uklarheter kan imidlertid forventes for de "særlige havneinnretninger". "Særlige havneinnretninger" kan forklares som de innretninger som har vært stilt til rådighet for havnen eller vært benyttet i havnens virksomhet. Vederlag for bruk og utleie av kommunens særlige havneinnretninger kan etter gjeldende lov bare benyttes til havneformål og skal også holdes adskilt fra kommunens øvrige økonomi. Dette innebærer imidlertid ikke at det er tatt stilling til rettighetsforholdene for øvrig knyttet til slike særlige havneinnretninger, herunder eiendomsretten, jf. nærmere nedenfor.

Forarbeidene til havne- og farvannsloven (Ot. prp. nr. 3 (1983-84) s. 85 første spalte) gir veiledning for tolkningen av uttrykket "særlig havneinnretning". Det fremkommer her at det skal ses hen til den praksis som ble utviklet i medhold av

den tidligere havneloven av 1933 § 48 tredje ledd. Denne bestemmelsen refererte til "...bruken av spesielle havneinnretninger for eksempel kraner, jernbanespor, siloer eller lignende, leie av tomter, opplagsplasser, kontor- og pakkhusrom, reklameplasser osv," og indikerer at uttrykket spesielle havneinnretninger (dvs. særlige havneinnretninger) skal tolkes relativt vidt.

En avgjørelse av om en innretning skal regnes for en særlig havneinnretning med betydning for tilordningen av de løpende vederlagene vil bero på en bredere konkret vurdering der blant annet innretningens art og bruken av denne står sentralt i avveiingen.

I forskrift av 24. september 1984 nr. 1678 pkt. III er det gitt overgangsregler for å regulere tilordningen av vederlag for bruk og utleie av særlige havneinnretninger som er ervervet før gjeldende lovs ikrafttredelse, 1. januar 1985. Etter reglene skal løpende inntekter som før dette tidspunkt ble tilordnet havnekassen, fortsette å tilordnes havnekassen, inntil Fiskeri- og kystdepartementet annerledes bestemmer i de enkelte tilfelle. I konkrete tilfeller, og etter nærmere vurdering av eier- og rettighetsforholdene, kan Fiskeri- og kystdepartementet følgelig treffe vedtak om at inntektene helt eller delvis skal opphøre og bli tilordnet havnekassen. Regelen gir en praktisk overgangsregel som for så vidt bare viderefører fordelingen av de løpende inntektene fra innretningene i havnene slik disse var ved lovens ikrafttredelse. Dermed unngikk man å ta stilling til kompliserte rettighetsforhold mellom havnekasse og kommunekasse. Overgangsregelen er også en oppfordring til kommunen om å ta saken opp med departementet dersom den anser at en innretning likevel ikke er en særlig havneinnretning.

Regelen i havne- og farvannsloven § 23 fjerde ledd og overnevnte forskrift knytter seg altså til avkastningen fra særlige havneinnretninger, og løser som nevnt ikke spørsmålet om eiendomsretten til slike innretninger, eller det som trer i stedet for slike, skal høre under havnekassen eller kommunekassen. Det kan være grunn til å se noe nærmere på dette spørsmålet.

Verken loven eller dens forarbeider bygger på en sontring mellom realkapital som tilhører havnekassen og realkapital som tilhører kommunekassen, da det kun fokuseres på inntektene fra slike¹. Problemstillingen vil omfatte alle typer særlige havneinnretninger: havnearealer, bygningsmasse, jernbanespor m.v.

Utgangspunktet for slike formuesgoder, bør være det som er avtalt eller forutsatt mellom kommunen og havnen ved overføringen, eller senere. Er det avtalt at vedkommende formuesgode skal "tilhøre" kommunekassen med bruksrett for havnen, kan ikke senere bruk endre på dette. Omvendt vil en klar eiendomsavståelse til havnekassen måtte respekteres av kommunen.

Ved vurderingen av hva som er avtalt eller forutsatt ved overføringen må man se hen til de avtaledokumenter som måtte foreligge, tinglysningsdokumenter, etterfølgende bruk og innretningens art. Også tidspunktet for overføringen og manglende forbehold kan ha betydning.

¹ Se Henrik Hagberg i Marjus nr. 246 1999 "styringsorganer og økonomiforvaltning i norske havner" kapittel 5 som drøfter grensegangen.

Hvem som står oppført i grunnboken kan ikke uten videre være avgjørende da det ikke sjelden kan bero på tilfeldigheter om kommunen eller kommunen ved havnen er ført opp som hjemmelshaver. Videre ble en rekke eiendeler overført kommunen ved kommunaliseringen av havnene 1. januar 1985 uten at det ble tatt endelig stilling til spørsmålet om fordelingen mellom havnekassen og kommunekassen.

Dersom det ikke er mulig å fastlegge noen avtale eller klar forutsetning ved overføringen, må det foretas en bredere og mer objektiv vurdering av hva som fremstår som rimelig og naturlig. Mange forhold kan være relevant i denne vurderingen.

For de aller fleste typetilfeller, bør det imidlertid tas utgangspunkt i hvordan vedkommende formuesgode i sin tid ble finansiert.

Stammer innretninger eller andre aktiva fra havnekassens midler er saken klar, da tilhører aktivumet, surrogater og avkastning fra disse, havnekassen.

Motsatt vil eiendeler finansiert av kommunekassen normalt høre til denne. Her må det likevel gjøres unntak for de tilfeller hvor et formuesgode er stilt til rådighet for havnen, og hvor det etter omstendighetene er meningen at havnen skal ha eiendomsretten. Det kan være mange grunner til dette, det mest opplagte er at kommunen har ønsket å styrke havnens økonomi.

Mange momenter kan være relevante i vurderingen av om havnen har fått eiendomsrett og ikke bare en bruksrett, herunder formuesgodets art og forventede levetid, tidsaspektet, tidspunktet for overføringen, ombyttingstakten, om kommunen kan nyttiggjøre seg av formuesgodet på egen hånd eller om det var nyanskaffet ved overføringen.

I noen tilfeller vil det også kunne være grunnlag for sameiekonstruksjoner i de særlige havneinnretninger mellom havnekassen og kommunekassen, da som utgangspunkt beroende på de ulike kassenes bidrag.

I tilfeller hvor det på grunn av tiden som er gått ikke er mulig å si noe om hvem som i sin tid finansierte et bestemt formuesgode, kan det på bakgrunn av selvfinansieringsprinsippet² være naturlig å bygge på en presumpsjon for at vedkommende formuesgode må tilordnes havnekassen. Ved uenighet må kommunen dokumentere sin eiendomsrett.

Oslo tingrett har avsagt dom den 8. desember 2006 i en sak mellom Oslo kommune og staten ved Fiskeri- og kystdepartementet. Dommen legger til grunn en forståelse av begrepet særlig havneinnretning som i hovedsak er i samsvar med gjennomgangen som er gjort her. Dommen er ikke rettskraftig.

Det nevnes at for havner som ikke har hatt en særskilt økonomi under tidligere lov, vil det heller ikke være noen formuesmasse som tilhører havnen ved overgangen til ny lov under bokstav a).

Bokstav b omfatter de vederlag som nå forutsettes å erstatte avgiftene i havnen. Disse inntektene forutsettes nå fastsatt og innkrevd på privatrettslig grunnlag, og

² Lovens normalordning er at havnene skal være selvfinansierende og verken ligge stat eller kommune til byrde, jf. Ot.prp. nr. 3 (1983-1984) s. 18 første spalte. Tilsvarende gjaldt både for havneloven av 1894 og havneloven av 1933, jf. NOU 1976:13 s. 56 annen spalte.

følger derfor alminnelige privatrettslige regler om sikkerhet, inndrivelse m.v. Der kommunen overlater havnedriften og andre tjenester til tredjemenn mot leieinntekter fra arealer m.v., vil disse leieinntektene inngå i havnekapitalen, jf. bokstav d.

Gebyrer som oppkreves av kommunen holdes imidlertid utenfor havnekapitalen. Farledsgebyret, som kommunen kan oppkreve i medhold av § 3-14, vil dermed ikke inngå i havnekapitalen. Når disse gebyrinntektene holdes utenfor havnekapitalen oppnår man en klarere grense mellom kommunens ansvar som farvannsforvalter, og oppgaven med å drive havn på kommersielt grunnlag, og sammenhengen mellom kommunens reelle utgifter og gebyrinntekter (kostnadsorienteringen) synliggjøres bedre. Heller ikke gebyrer kommunen oppkrever for andre oppgaver, pålagt i medhold av annet regelverk, vil omfattes av bestemmelsen her. Et eksempel er forskrift av 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften) kap. 20 IV som pålegger skip som anløper norske havner å betale et avfallsgebyr for omkostningene forbundet med mottak og videre håndtering av avfall fra skip.

Bokstav c tar utgangspunkt i at havnekapitalen er en dynamisk formuesmasse som kan endre innhold ved påbygginger, kjøp, salg m.v. Alle surrogater som trer i stedet for den opprinnelige havnekapitalen vil dermed fortsette å være en del av havnekapitalen, med de begrensninger på bruken som oppstilles i § 7-5. Som nevnt vil kommunen ved etablering av eller deltakelse i offentlig eiet drifts- eller utleieselskap m.v. kunne erstatte hele eller deler av havnekapitalen med en eierandel i selskapet. Aksje- eller eierandelspost i drifts- eller utleieselskapet vil da normalt fremgå av kommunens særlige regnskap over havnekapitalen, jf. regnskapslovens § 6-2 A III nr. 6.

Bokstav d slår fast at alle inntekter og avkastning fra havnekapitalen tilhører havnekapitalen. "Avkastning" vil være det videste begrepet og vil dermed omfatte alt som havnekapitalen kaster av seg slik som leieinntekter, renter, salgsgevinst m.v. Også for eksempel utbytte fra fonds eller lignende som er etablert med sikte på utvikling av havnen vil være en del av havnekapitalen, jf. § 7-4 annet ledd tredje punktum som forutsetter at avsetning til fonds er tillatt når formålet med avsetningen er utviklingstiltak og investeringer i havnevirksomhet. Imidlertid er ikke denne bestemmelsen til hinder for at kommunen tar utbytte til fri disponering når kommunen har etablert et drifts- eller utleieselskap med havnekapitalen, etter at det er gjort avsetning som nevnt i § 7-6.

Annet ledd stiller opp en særlig regnskapsplikt m.v. for havnekapitalen når denne forvaltes under kommunen som rettssubjekt. En lignende bestemmelse finnes i den danske havnelov § 9 stk. 8.

Formålet med bestemmelsen er å gi oversikt over driften av den enkelte havn, og å gi muligheter til kontroll med hva havnekapitalen brukes til. Bestemmelsen vil kunne forhindre at kommunen bruker havnens midler i strid med lovens bestemmelser, se særlig §§ 7-5 til 7-8.

Kravet om at havnekassen skal holdes "regnskapsmessig atskilt" fra kommunens øvrige midler innebærer en plikt for kommunen til å føre separat regnskap for de midler som inngår i havnekapitalen, eller i det minste at det føres egne poster i

kommunens regnskaper hvor det klart fremgår hva som er havnekassens eiendeler, gjeld, inntekter og utgifter.

Annet punktum pålegger en plikt til å utarbeide resultatregnskap og årsberetning etter regnskapsloven for havnen og havnevirksomheten. For noen aktuelle organisasjonsformer kan det være fastsatt særlige regler om regnskapsplikt. For kommunale foretak er det således med hjemmel i kommuneloven § 46 nr. 4, § 60 nr. 9 og § 75 fastsatt forskrift 17. desember 1999 nr. 1569 om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak. Denne forskriften går foran regelen i havne- og farvannsloven hvor den innebærer andre løsninger, jf. reservasjonen ”med mindre annet følger av særlige regler”.

Der havnen inngår som del av den øvrige kommuneadministrasjonen (havnefogd, havnestyre, teknisk utvalg m.v.), og hvor man ellers ville falt tilbake på alminnelige kommunale regnskapsprinsipper, vil derimot prinsippet om plikt til å utarbeide resultatregnskap og årsberetning etter regnskapsloven gjelde fullt ut.

I annet ledd *tredje punktum* presiseres det at kommunen kan foreta avsetninger av årsresultat til ”fremtidige utviklingstiltak og investeringer i havnevirksomhet”. Dette er for så vidt ikke mer enn det som følger av § 7-5 første ledd fjerde alternativ: ”utbygging”. Imidlertid tydeliggjøres det at kommunen for eksempel kan avsette midler i fonds eller liknende selv om midlene ikke er tenkt brukt til utbygging av et konkret prosjekt, men inngår som en del av havnens langsiktige planlegging og utvikling.

Tredje ledd legger til rette for kapitalisering av havnekapitalen gjennom et utleie- eller driftsselskap organisert som et eget rettssubjekt, hvor havnekapitalen erstattes av en bestemt eierandel i selskapet. Innskudd kan i prinsippet gjøres med hele eller deler av havnekapitalen. Det antas imidlertid at det normalt vil være mest praktisk at det gjøres innskudd med hele havnekapitalen.

Kommunen kan drive havnen alene gjennom driftsselskapet, eller sammen med andre offentlige eiere. Formuleringer ”eller deltar i” er ment å tydeliggjøre at det ikke er nødvendig å opprette et helt nytt selskap der det allerede eksisterer en selskapsmodell i havnen som kommunen kan delta i ved innskudd med havnekapitalen.

Kommunen kan også opprette offentlig eiet utleieselskap eller liknende som eier havnearealene m.v., for så å leie ut havnearealer og havneanlegg m.v. til profesjonelle havneoperatører. I et slikt tilfelle vil den kommunale havnevirksomheten i stor grad reduseres til passiv eiendomsforvaltning. Kommunens inntekter fra havnevirksomhet blir i slike tilfeller knyttet til utleieinntekter.

Det er aksjeselskap eller interkommunalt selskap som er aktuelle selskapsformer når kommunen er eier, jf. IKS-loven § 1 og § 40 forutsetningsvis sammenhold med selskapslovens § 1-1 femte ledd. Begge disse modellene åpner for utdeling, jf. § 7-6.

IKS kan bare eies av kommuner, fylkeskommuner eller IKS. Der kommunen setter ut driften til et operatørselskap eller liknende, vil dette selskapet kunne organisere seg også på andre måter enn som AS.

Til § 7-5 Forvaltning av havnekapitalen i kommunale havner

Første ledd oppstiller begrensinger i bruk av havnekapitalens midler i havner som er organisert som en del av kommunen som rettssubjekt.

Havner som er "del av en kommune" omfatter bl.a. havner som inngår som del av kommuneadministrasjonen, havner som administreres av et eget havnestyret, havner som administreres av et teknisk utvalg i kommunen, jf. kommuneloven § 12, og havner som er organisert som kommunalt foretak, jf. kommuneloven kap. 11. Se for øvrig § 7-3 første ledd som stiller kommunene fritt til å velge "annen ledelse" for havnen.

Etter bestemmelsen er det kun adgang til å benytte havnekapitalen til "havnens administrasjon, drift, vedlikehold, utbygging og utbedring". En viktig begrensning ligger her i ordet "havnens". Det er dermed kun utgifter som kan knyttes til havnen, havnedrift eller tjenestene som naturlig ytes i eller i tilknytning til havnen som kan dekkes med havnekapitalen. Havnen har imidlertid frihet til å investere også i andre havneterminaler m.v. så lenge det funksjonelt er en og samme havn, se nærmere merknadene til definisjonen av havn i § 1-4 første ledd bokstav b.

Alternativene er ment som en uttømmende oppregning av arten av utgiftsposter som er aktuelle. Hvis en utgift ikke kan sorteres under "administrasjon", "drift", "vedlikehold", "utbygging" eller "utbedring", så er det ulovlig å dekke denne med havnekapitalen. Begrepene må imidlertid ikke forstås for snevert. "Drift" vil da bl.a. omfatte markedsføring av de tjenester og ytelser som havnen tilbyr. Hvis kommunen setter ut driften til tredjemenn, får kommunen leieinntekter i stedet. Disse går inn i havnekapitalen, jf. § 7-4 første ledd bokstav d. Inntektene kan brukes til å dekke utgifter som kommunen har som utleier.

Annet ledd viderefører det materielle innholdet i gjeldende lov § 23 siste ledd, men er videre med hensyn til hvilke havner som omfattes. Bestemmelsen gjelder alle havner som inngår i lovens kap. 7 og som er del av kommunen som rettssubjekt, jf. første ledd. Det vises for øvrig til Ot.prp. nr. 90 (2001-2002).

Bestemmelsen er i utgangspunktet en snever unntakshjemmel, jf. "i særlige tilfeller". Det kan stilles vilkår for å få anvende havnekapitalen til andre formål enn de som er nevnt i første ledd. Det er grunn til å tro at denne bestemmelsen vil få mindre betydning når kommunen nå har frihet til å opprette et eget rettssubjekt til å forvalte havnekapitalen og på den måten skaffe seg større forretningsmessig handlingsrom, jf. § 7-4 tredje ledd og § 7-6. Imidlertid kan det være behov for en slik særlig hjemmel når tungtveiende hensyn tilsier at kommunen bør få investere i prosjekter som ikke knytter seg til havn.

Til § 7-6 Økonomiforvaltning i havner organisert som aksjeselskap eller interkommunalt selskap. Utdeling av selskapets midler

§ 7-6 gjelder havner som er organisert som aksjeselskap (AS) eller interkommunalt selskap (IKS) og som er etablert med havnekapitalen, jf. § 7-4 tredje ledd. Slike selskaper vil være egne rettssubjekt, atskilt fra deltakerne. Dette innebærer bl.a. at selskapet som sådan har rettigheter, forpliktelser og partsstilling overfor domstol og andre myndigheter. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 14.1.4.7.

Både AS-formen og IKS-formen er underlagt særlover som i utgangspunktet gjelder fullt ut for havnevirksomheten, med mindre noe annet følger eller er klart forutsatt i loven her. Valg av selskapsform vil ha betydning for en rekke forhold i havnen, bl.a. hvem som kan være deltakere i selskapet, antallet deltakere i selskapet og deltakernes ansvar for selskapets forpliktelser.

Et aksjeselskap kan prinsipielt ha både private, kommuner og staten som deltakere. Lovens system er imidlertid at selskaper som er etablert med havnekapitalen i medhold av § 7-4 tredje ledd, jf. 7-3 annet ledd, bare kan ha offentlige eiere. Dette er imidlertid ikke til hinder for at kommunen for eksempel oppretter et utleieselskap som er heleid offentlig, som igjen leier ut havnens aktiva (havnekapitalen) til et operatørselskap, jf. § 7-3 annet ledd annet alternativ som nevner dette uttrykkelig. Et slikt operatørselskap er forutsetningsvis åpent for både private og offentlige eiere. Begrensningene i §§ 7-4 følgende må imidlertid respekteres for eiendommer og andre midler som inngår i havnekapitalen.

Et interkommunalt selskap kan bare ha kommuner, fylkeskommuner eller andre interkommunale selskaper som deltakere, noe som igjen har betydning for delegasjonsadgangen, jf. nedenfor. I et aksjeselskap kan det være én eller flere eiere, mens det i interkommunalt selskap må være mer enn én deltaker.

I et aksjeselskap har deltakerne, dvs. aksjeeierne, begrenset ansvar for selskapets forpliktelser. Dette innebærer at aksjeeierne ikke har personlig ansvar for selskapets forpliktelser. Aksjeselskapets kreditorer kan bare rette sine krav mot selskapet. Aksjeeierne kan ikke gjøres ansvarlig for mer enn aksjeinnskuddet. Dette gjelder i utgangspunktet også for selskapet med kun en aksjeeier, herunder heleide kommunale aksjeselskaper. En kommune vil imidlertid som følge av garantistillelse kunne få et personlig og direkte ansvar for selskapsforpliktelsene til et kommunalt eid aksjeselskap.

I et interkommunalt selskap hefter den enkelte deltaker ubegrenset for en prosent- eller brøkdel av selskapets forpliktelser. At den enkelte deltakers ansvar er ”ubegrenset” innebærer at deltakerne hefter for selskapets forpliktelser med hele sin formue, både sin andel av selskapsformuen og sin øvrige formue, for sin brøkdel av selskapets forpliktelser. Ovennevnte regel innebærer samtidig at ingen av deltakerne uten særlig rettsgrunnlag har solidaransvar for selskapets gjeld.

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. Imidlertid bygger loven på at alle de tjenester som tilbys i havnen i utgangspunktet kan forestås av private. Mens farvannsforvaltningen medfører et visst behov for offentligrettslig myndighetsutøvelse med generell og individuell regulering, kan havnevirksomhet som et utgangspunkt sammenliknes med annen næringsvirksomhet. Dette er særlig tydelig når man forlater den detaljerte styringen av havneavgifter til fordel for markedsbasert prising av tjenester i havnen. Det som gjenstår av regulering i havnen er dermed havnereglementet og de generelle forskriftsbestemte krav som havneoperatører m.v. må forholde seg til, samt regler om tilsyn med havn.

Det er derfor ikke noe i veien for at kommunen organiserer havnevirksomheten som et AS så lenge myndighetsoppgaver beholdes i kommunen. Forskrifts- og vedtakskompetanse beror altså hos kommunen i disse tilfellene. Det samme

gjelder vedtakelse av havnereglementet, selv om det åpnes for at de som driver i havnen kan delta i utarbeidelsen, jf. merknadene til § 7-4.

For interkommunale selskaper er det bestemt uttrykkelig at kommunen har adgang til å delegerer all myndighet som kommunen selv har under loven til organer for selskapet, jf. § 7-13 første ledd. Det er i § 7-13 annet ledd åpnet for at departementet på et "bestemt område" kan delegerer myndighet som er lagt til kommunen til et privat rettssubjekt. Dette forutsetter imidlertid en betryggende ordning fastsatt i forskrift eller enkeltvedtak av departementet på et nærmere avgrenset område.

Det presiseres at når det er opprettet AS eller IKS som nevnt i § 7-6, har dette selskapet i utgangspunktet kommersiell frihet til å engasjere seg i annen aktivitet enn havnevirksomhet (i motsetning til der kommunen driver havnen innenfor den kommuneforvaltningen hvor det gjelder særlige begrensninger etter § 7-5). Det som reguleres i § 7-6 er derfor innskrenkingene i den kommersielle friheten. Både §§ 7-5 og 7-6 bygger videre på at det ikke gjelder noen geografisk begrensning for drift og investeringer. Se den nærmere drøftelsen av disse spørsmål i kapittel 14, særlig punkt 14.1.4.5.

Første ledd regulerer adgangen til å foreta utdeling av selskapets midler der selskapet "er etablert med havnekapitalen". Det er med andre ord bare i de tilfeller hvor kommunen har opprettet selskap som nevnt i § 7-4 tredje ledd at disse særlige reglene om utdeling kommer til anvendelse.

Det er bare adgang til å foreta utdeling etter at det er foretatt avsetning til vedlikehold, nyanlegg, fremtidig utviklingstiltak og investeringer i havnevirksomhet. Plikten innebærer en særlig regnskapsmessig avsetningsplikt. Plikten vil hvile på de ansvarlige organer i selskapet til enhver tid. Bestemmelsen skal bidra til at det eksisterende og fremtidig behovet for midler til vedlikehold, nyanlegg, fremtidig utviklingstiltak og investeringer i havnevirksomhet vurderes særskilt av driftsselskapets ledelse før det foretas en utdeling. Hensikten er å sikre en langsiktig strategi for havnevirksomheten, og dermed unngå at havnen drives med kortsiktige økonomiske motiver.

Hva som må avsettes er altså i utgangspunkt en bedriftsøkonomisk vurdering som må foretas av selskapets ansvarlige organer. Loven pålegger for det første en vurdering av nødvendig avsetning til "vedlikehold". Vedlikehold må foretas i den utstrekning tekniske vurderinger tilsier dette. Der det er et etterslep på vedlikehold, er det opplagt at det må avsettes midler. Det må også foretas en vurdering av nødvendig behov for midler til drift for kommende år. Dette er imidlertid så selvsagt at det ikke er presisert i selve lovteksten.

Det må videre vurderes konkret om, når og i hvilket omfang det er nødvendig å erstatte anlegg på grunn av slit, elde, kapasitetshensyn eller konkurransemessige forhold, jf. alternativet avsetning til "nyanlegg".

Det skal endelig avsettes til "fremtidige utviklingstiltak og investeringer i havnevirksomhet". Denne vurderingen retter seg mer fremover i tid. Med "utviklingstiltak" siktes det særlig til en vurdering av behov for investeringer og strategi i egen havn. Med "investeringer i havnevirksomhet" siktes det først og fremst til en vurdering av behov for å bygge ut egen virksomhet, kjøpe seg opp i andre havner m.v. Hva som nærmere bestemt kreves fra selskapets side, og

størrelsen på avsetningen til ”fremtidig utviklingstiltak og investeringer i havnevirkksomhet”, må vurderes konkret i forhold til bedriftens omfang, økonomiske eksponering og konkurransesituasjon. Det understrekes at særlig denne siden av avsetningsplikten som et utgangspunkt er en bedriftsøkonomisk vurdering som må gjøres internt av de ansvarlige organer. Det er derfor naturlig at det vises varsomhet ved overprøvingen, og kun reageres der hvor det er klart at det som er avsatt ikke er tilstrekkelig.

Hva som skal forstås som ”utdeling” vil følge reglene for den selskapsform vedkommende kommune har valgt, jf. lov om interkommunale selskap § 29 og aksjelovens kap. 3 III og ganske særlig da reglene om utbytte i kap. 8 I. Disse bestemmelsene fastsetter adgangen til å utdele utbytte m.v. og setter samtidig en rekke begrensninger i utdelingsadgangen. Avsetningsplikten vil dermed gjelde i tillegg til reglene om utdeling særlovene. I selskapsvedtektene eller selskapsavtalen kan det oppstilles ytterligere krav som må tilfredsstilles før utdeling kan foretas.

Selv om avsetningsplikten hviler på selskapet, og departementet kan rette pålegg om tilbakebetaling m.v. etter annet ledd, forutsettes det at også revisor vil ha en kontrollfunksjon. Det vises til lov av 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap m.v. (regnskapsloven) og videre til lov av 15. januar 1999 nr. 2 om revisjon og revisorer (revisjonsloven), særlig kap. 5 om revisors oppgaver. Se særlig § 5-6 fjerde ledd nr. 4 som forutsetter at revisor i revisjonsberetning skal uttale seg om ”forslag til anvendelse av overskudd eller dekning av tap, er i samvar med lov og forskrifter”. Revisor vil måtte vurdere de særlige regler som gjelder for vedkommende selskap, herunder særlige regler i havne- og farvannsloven om plikt til å foreta avsetninger før utbytte besluttes.

Utgangspunktet er at utdeling skal tilbakeføres havnekapital, jf. § 7-4 bokstav c og d. Departementet vil imidlertid fastsette nærmere regler om hvordan utdelingen skal foretas og brukes, herunder kan det gjøres unntak fra § 7-4. Det vil for eksempel kunne stilles opp en særlig handlingsregel som anviser hvor stor del av avkastningen som skal tilbakeføres havnekapitalen, og hvor stor del som kan overføres kommunekassen. På denne måten kan man gi kommunene et direkte økonomisk insentiv til å søke å oppnå overskudd i sine havneselskap.

I *annet ledd* er det fastsatt at departementet kan gi pålegg om at utdeling i strid med reglene i første ledd skal tilbakeføres selskapet. Dette vil i tråd med de ovennevnte utgangspunkter være en mulig sanksjon der det er klart at det ikke er avsatt tilstrekkelig. Denne sanksjonsadgangen kommer i tillegg til alminnelige erstatningsregler m.v., og kan etter omstendighetene suppleres av regler i aksjeloven om ulovlig utdeling.

Til § 7-7 Særlige disposisjoner som krever tillatelse

Bestemmelsen er ny og tar sikte på å innføre en særlig begrensning på en del særlige disposisjoner. Det innføres en ordning hvor i alle må søkes tillatelse for disposisjoner som er av vesentlig betydning for muligheten til å drive havn. Plikten til å sørge for at tillatelse blir innhentet hviler på den eller de som skal gjennomføre disposisjonen. Dette vil normalt være de ansvarlige organ i havnen.

Departementet er tillatelsesmyndighet. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 14.1.4.6.

Første ledd bestemmer at ”avhending av havnearealer eller andre havneanlegg og andre disposisjoner, som er av vesentlig betydning for muligheten til å drive havn, krever tillatelse fra departementet”. Begrunnelsen for en slik regel er at de havner som er omfattet av kapittel 7 har en viktig plass i transportnettverket, og det offentlige vil ofte ha gjort investeringer i disse havnene i tillit til havnens videre funksjon i et transportnettverk eller en verdikjede. Det er da av stor betydning at det offentlige beholder kontroll med hvordan havnen forvaltes. Det understrekes at krav om tillatelse som utgangspunkt bare gjelder for havner som nevnt i § 7-1 første ledd bokstav a, b og d. Det minnes om at bestemmelsen i 7-10 som åpner for at tillatelsesordningen kan gjøres gjeldende også for fullt ut private havner. Det kan særlig være aktuelt der staten i forståelse med havnens eier har gjort investeringer i infrastruktur som ledd i det nasjonale transportnettverket.

Det avgjørende spørsmål er så hvilke disposisjoner som er av en slik karakter at det krever tillatelse fra statlig myndighet. Så lenge disposisjonen ikke er av en slik karakter, kan altså selskapet fritt engasjere seg i annen virksomhet i tillegg til havnevirksomhet.

Utgangspunktet er altså at avhending av havnearealer eller andre havneanlegg og andre disposisjoner, som er av vesentlig betydning for muligheten til å drive havn, krever tillatelse. Vesentlighetskravet retter seg altså til begge alternativene, men havnearealer og andre havneanlegg er nevnt særlig fordi disse vil være i kjernen av søknadsplikten, i hvert fall anlegg som brukes i den operative driften eller for øvrig i tjenesteyting mot fartøy/passasjerer/gods. Vurderingen av disposisjonens betydning skal foretas i forhold til hele selskapets formuesmasse til enhver tid.

Når det gjelder hva som nærmere omfattes av uttrykket ”havnearealer og andre havneanlegg”, vises det til definisjonen i § 1-4 første ledd bokstav d. Det understrekes at når områder er avsatt til havn e.l., vil søknadsplikt kunne inntre uavhengig av den konkrete bruken, da dette forutsetter at kommunen har vurdert områdene som egnet til havnebruk.

Når det gjelder spørsmålet om hvilke ”havneanlegg” som er av en slik karakter at de ”er av vesentlig betydning for muligheten til å drive havn”, vil dette etter omstendighetene være klart. For eksempel vil avhending av arealer, bygninger kaikonstruksjoner, brygger, moloer og terminalanlegg og annen viktig infrastruktur som brukes i den operative driften av havnen normalt kreve tillatelse. Vilkåret er imidlertid at disposisjonen er av en slik karakter at den ”er av vesentlig betydning for muligheten til å drive havn”.

Disposisjoner over innretninger og infrastruktur vil også etter omstendighetene kunne omfattes av søknadsplikten. Det nevnes særlig at også innretninger som ikke omfattes av definisjonen av ”havneanlegg” fordi det ikke kan anses som ”anlegg”, vil kunne utløse søknadsplikt etter annet alternativ.

For innretninger må det foretas en samlet vurdering som dels må knytte seg til innretningens funksjon og betydning i havnevirksomheten, og dels til hvilken økonomisk verdi den har. Disposisjoner over verdifulle innretninger som større

kraner eller liknende, vil lettere omfattes av søknadsplikten enn mindre verdifulle gjenstander. I tillegg må det ses hen til den relative verdien sett i forhold til andre innretninger og infrastruktur, og disposisjonens påvikning på det samlede inntektsgrunnlaget i havnen.

En rekke disposisjoner vil dessuten normalt foranledige søknadsplikt etter plan- og bygningsloven, jf. bl.a. §§ 87 og 93.

Også "andre disposisjoner" som er av en slik art at de kan sies å være "av vesentlig betydning for muligheten til å drive havn", krever tillatelse. Dette kan gjelde både faktiske og rettslige disposisjoner. Meningen er at alle disposisjoner som kan få vesentlig betydning for eksisterende eller fremtidig drift av havnevirksomheten, krever tillatelse.

For det første vil alle faktiske eller rettslige disposisjoner over havnearealer og havneanlegg som i praksis kan likestilles med avhending, omfattes. Eksempler på slike disposisjoner er riving, bortfeste eller langvarige leiekontrakter.

Mens riving og bortfeste normalt uten videre får samme virkning for muligheten til å drive havn, må langvarige leiekontrakter underlegges en nærmere vurdering. Bortleie til havneformål vil normalt ikke omfattes, da dette ikke vil påvirke muligheten til å drive havn. Dermed vil kommunen kunne opprette utleieselskap med det formål å leie ut havnearealer m.v. til profesjonelle havneoperatørselskap uten å måtte innhente tillatelse ved inngåelse og fornyelse av kontrakter. Imidlertid kan det tenkes at det er spesielle forhold ved den enkelte kontrakt som tilsier at det likevel kreves tillatelse, for eksempel der utnyttelse av arealene forutsetter vesentlig faktisk endringer. Både utleier og leietaker vil kunne ha ansvar for at det ikke foretas disposisjoner uten tillatelse.

Lengre tids bortleie til andre formål enn havneformål båndlegger normalt arealer og anlegg på en slik måte at det vil ha vesentlig betydning for muligheten til å drive havn. Relevant i vurderingen av om det foreligger søknadsplikt, er hvor lang leieperioden er, hvor stor del av de samlede arealer, bygninger og anlegg som leies bort, hvilken alternativ utnyttelse som vurderes og graden av båndlegging, for eksempel om kontrakten har oppsigelsesklausul.

Videre vil andre disposisjoner som på vesentlig måte har betydning for muligheten til å drive havnevirksomhet i havnen kreve tillatelse. Disposisjon må imidlertid være av en slik karakter at den vesentlig påvirker selve muligheten for eller grunnlaget for å fortsette havnevirksomheten, eller utvikle havnevirksomheten på en forsvarlig måte. Det ligger også i dette at en rekke disposisjoner etter sin art eller sitt formål ikke vil påvirke muligheten for å drive havn. Dersom en påbygging foretas for å styrke havnens lagringskapasitet vil dette naturlig nok ikke omfattes av søknadsplikten. Det samme gjelder der for eksempel et bygg rives og det samtidig er klart at dette vil bli erstattet av et nytt og like tjenlig bygg. Hensynet til effektiv og uhindret havnedrift, samt å unngå unødige søknadsprosesser og unødig saksbehandling hos forvaltningen, tilsier at havnen normalt bør kunne skifte ut alminnelig havneaktiva uten forhåndsavklaring.

På samme måte som ved riving av bygg m.v., er det ikke meningen at salg og andre disposisjoner over gjenstander skal være søknadspliktige når det er klart at en gjenstand skal erstattes med en ny. Mindre gjenstander vil som et klart

utgangspunkt ikke omfattes av søknadsplikten, selv når havnen ikke har til hensikt å erstatte gjenstanden.

Annet punktum er en presisering av at tillatelsesordningen vil gjelde også for nye eiere som har ervervet havnens arealer, anlegg m.v. etter en konkurs, ved tvangssalg eller ved andre former for ufrivillig eierskifte.

Ved frivillig eierskifte vil søknadsplikten påhvile den ansvarlige for disposisjonen før disposisjonen gjennomføres, og disposisjonen vil dermed ikke kunne gjennomføres lovlig uten søknad og tillatelse. Spørsmålet om disposisjonens betydning for muligheten til å drive havn blir dermed avklart med tillatelsen. Når det gjelder nye eiere etter frivillig eierskifte vil det bero på innholdet i tillatelsen hvorvidt også disse er bundet av begrensningen i § 7-7. Dersom de i tillatelsen ikke stilles vilkår om at begrensningen skal gjelde også for erverver, er utgangspunktet at § 7-7 ikke gjelder. Med andre ord må forvaltningen normalt vurdere behovet for de aktiva som er gjenstand for disponering med sikte på en endelig avklaring.

Det vil normalt være klart hva som menes med ”ufrivillig eierskifte”, særlig sett på bakgrunn av at formålet med presiseringen er å sikre statlig kontroll med de samme disposisjoner som vil kunne ha vesentlig betydning for muligheten til å drive havn. Oppkjøpere etter konkurs eller utløsning av panterett, vil være de mest praktiske eksemplene.

Ekspropriasjon vil i prinsippet måtte regnes som ufrivillig eierskifte, og § 7-7 vil dermed binde eksproprianten. Imidlertid er det lite aktuelt at det offentlige vil gjennomføre en ekspropriasjon uten å først avklare med relevant statlig myndighet, her Fiskeri- og kystdepartementet eller Kystverket.

Etter *tredje punktum* kan det stilles vilkår i tillatelsen. Vilkåret må knytte seg til beskyttelse av grunnlaget for å drive havn og konkret ta utgangspunkt i havnens aktuelle og mulige fremtidige behov. Tillatelse til å leie ut havnearealer til alternativ drift kan for eksempel gis under forutsetning av at kontrakten ikke inngås for lengre tidsrom enn et gitt antall år. Salg til andre formål enn havneformål kan gis på vilkår om tilbakeføringsplikt under bestemte omstendigheter, eller forkjøpsrett for havnen ved videresalg. Vilkårene må ikke være urimelig tyngende sett i forhold til de fordeler tillatelsen innebærer.

Etter *annet ledd* er det bestemt at avtalepart ikke får rett etter avtale som er inngått uten nødvendig tillatelse etter bestemmelsen. Med dette menes at avtalen som er inngått uten tillatelse ikke er bindende mellom partene. Dersom avtalen helt eller delvis er gjennomført, må tilbakeføring skje etter de alminnelige kontraktsrettslige reglene. Dette er ikke til hinder for at det i konkrete tilfeller kan gis tillatelse i etterkant.

Bestemmelsen i *tredje ledd* er ny og utformet etter mønster av ventet endring i lov av 28. november 2003 nr. 98 om konsesjon ved erverv av fast eiendom m.v.(konsesjonsloven) § 15. (Konsesjonsloven er endret slik at også matrikkelføring er avskåret før konsesjon foreligger. Endringen er vedtatt i forbindelse med at tinglysningsloven erstattes av lov om eiendomsregistrering. Endringen vil tre i kraft fra den tid Kongen bestemmer, jf. lov av 17. juni 2005 nr. 101).

Det skal etter denne bestemmelsen ikke være mulig å tinglyse eller matrikkelføre erverv som er gjort uten den nødvendige tillatelsen etter bestemmelsen. Dette vil således gjelde hvis havnearealer er avhendet, uten at det er hentet inn nødvendig tillatelse. Bestemmelsen vil gjelde som et påbud overfor tinglysningsmyndigheten, og erverver vil dermed ikke bli utstyrt med grunnbokshjemmel, og avskjæres fra å disponere til fordel for tredjeparter med mulig ekstingverende virkning. Det forutsettes at havne- og farvannslovens påbud gjøres kjent for tinglysningsmyndighetene.

Etter *fjerde ledd* kan departementet i forskrift avgrense nærmere hvilke disposisjoner som krever tillatelse etter § 7-7. Dette kan være praktisk hvis det for eksempel utkrystalliserer seg tilfeller som etter sin art *alltid* krever tillatelse, eller omvendt tilfelle som etter sin art *aldri* krever tillatelse.

Til § 7-8 Avvikling av havn m.v.

Bestemmelsen regulerer adgangen til å avvikle havnekapitalen samt hva som skal skje med verdiene. Når det gjelder de arealmessige spørsmålene knyttet til havner reguleres dette av plan- og bygningsloven. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 14.3.

Regelen i *første ledd* forutsetter at det foreligger er beslutning fra kommunen (e) om å nedlegge en havn eller vesentlig redusere dens virksomhet. Det inntre da en plikt til å søke tillatelse fra departementet for å omdisponere havnekapitalen. Bestemmelsen er følgelig i en viss grad en forlengelse av bestemmelsen i § 7-7 som ivaretar statens behov for kontroll med disposisjoner som foretas over havnens aktiva så lenge havnen drives.

Reglene om avvikling får bare virkning i havner som har havnekapital, eller som i sin tid er etablert med midler fra havnekapitalen.

Departementet har en skjønnsmessig kompetanse til å gi tillatelse. Etter første ledd annet punktum skal departementet ved vurderingen av om tillatelse skal gis, legge vekt på ”transport- og næringsmessige konsekvenser av avviklingen”. Adgangen til å stille vilkår etter annet ledd bør alltid vurderes som en integrert del av avgjørelsen, for å tilstrebe nyanserte og helhetlige løsninger for regionen.

Det er naturlig å knytte vurderingen av *om* tillatelse skal gis til havnens faktiske posisjon i det samlede samferdselsbildet. Viktige momenter vil være havnens størrelse, dens influensområde og kommunikasjonsforhold, havnens rolle som knutepunkt i det generelle samferdselsmønsteret, havnens betydning i import- og eksportsammenheng, samt havnens utviklingsmuligheter.

Har havnen vesentlig betydning utenfor egen kommune som trafikknutepunkt, er dette et forhold som må tillegges stor vekt. Er det motsatt slik at havnen ikke har vesentlig betydning eller ingen betydning utenfor egen kommune, bør avvikling i utgangspunkt kunne tillates. Det ligger i dette at havner som betjener rent lokale eller i hovedsak private behov, normalt vil kunne gis tillatelse til avvikling.

Et viktig moment i vurderingen vil være om kommunens og regionens behov er eller kan dekkes forsvarlig inn eller styrkes ved samarbeid med andre, jf. vilkår som kan stilles etter annet ledd. Slikt samarbeid kan gjelde alt fra avtaler om

utveksling av tjeneste eller deling av felles infrastruktur, til mer forpliktende samarbeid med organisatorisk overbygning eller i form av et interkommunalt selskap. Det vil i slike tilfeller være uproblematisk å tillate avvikling mot at midlene f. eks. i stedet erstattes av eierandel i en vertskommunes havnevirksomhet. Dette må gjelde selv i større trafikkhavner.

Annet ledd gir hjemmel for departementet til å stille vilkår ved tillatelse til avvikling. Fastsettelse av vilkår kan avbøte uheldige konsekvenser av en avvikling, og i noen tilfeller bidra til å styrke det samlede transporttilbudet og ivareta næringsmessige hensyn.

Bestemmelsen angir vilkår som normalt skal vurderes, jf. annet ledd annet punktum. Formuleringen ”bruk av havnekapitalen for havneformål (...) og (...) andre formål som fremmer sjøverts ferdsel” er såpass vidt at det er åpnet for krav om utnyttelse av de opparbeidende verdiene på forskjellige områder som gagnar sjøtransporten. Det er ikke meningen at oppregningen skal gi uttrykk for en prioritert rekkefølge, men det er samtidig klart at der det foreligger mulighet for å investere verdiene i et havnetilbud i samme region og derigjennom styrke det regionale havnetilbudet, er dette et nærliggende vilkår å stille. Det er imidlertid opp til forvaltningen å vurdere hva som fremstår som den mest hensiktsmessige bruken av verdiene i det konkrete tilfellet.

Ved at ”deltakelse i interkommunale samarbeid” nevnes uttrykkelig i lovteksten, tydeliggjøres at det er en målsetting å styrke havnesamarbeidet mellom kommuner der det er grunnlag for det.

Bare unntaksvis vil det være aktuelt å tillate at midlene disponeres for allmennyttig formål, jf. ”særlig tilfelle”. Dette innebærer at det alltid skal vurderes først om verdiene på en hensiktsmessig måte kan anvendes til formål som styrker sjøtransporten, og i så tilfelle har dette normalt forrang. Med ”allmennyttige formål” etter *annet punktum* menes andre formål som kommer kommunens innbyggere eller befolkningen generelt til gode. Det vil normalt måtte løses i samarbeid med kommunene etter forslag lokalt, jf. tredje ledd. Dersom det først finnes å kunne gis tillatelse til bruk for allmennyttige formål bør staten legge vekt på de forslag som fremsettes etter tredje ledd.

Etter *tredje ledd* skal kommunens søknad i forbindelse med nedleggelse eller reduksjon av havnevirksomhet redegjøre for hvordan eiendommer og andre midler som inngår i havnekapitalen tenkes disponert. Formålet er å legge til rette for en vurdering av om tillatelse skal gis, og hva verdiene etter kommunens vurdering best kan benyttes til. Denne redegjørelsen bør knyttes an til de ovennevnte vilkår.

Til § 7-9 Organ for offentlig og privat havnesamarbeid

Bestemmelsen gjelder tilfeller hvor det er særlig hensiktsmessig at offentlige og private havner samarbeider for å sikre en rasjonell utnyttelse av havner og infrastruktur i regionen.

Etter *første ledd* kan departementet i særlige tilfelle bestemme at det skal opprettes felles organ for offentlig og privat eiet havn som skal forestå og samordne driften av havnevirksomheten. Vilåret ”I særlige tilfeller” er ment å understreke at det må være en klar interesseovervekt for at departementet skal kunne pålegge slikt

samarbeid. Der det er kommunal eller privat motstand mot etableringen av et slikt samarbeid, må man følgelig som et utgangspunkt kreve at mer overordnede samferdselsinteresser veier klart tyngre enn den offentlige eller private havneeiernes interesse i å unndra seg slikt pålegg.

Med ”felles organ (...) som skal forestå og samordne driften av havnevirksomheten” menes ett eller flere organ som finnes tjenlig for å ivareta drifts- eller samordningsfunksjoner. Organ kan for eksempel etableres uavhengige av øvrige selskapsorganer m.v. i de respektive havner eller integreres i de eksisterende selskapsstrukturer.

I *andre ledd* er departementet gitt adgang til å gi nærmere forskrifter om hva samarbeidet skal gå ut på og hvordan samarbeidet skal organiseres. Slik forskrift som definerer organets oppnevning og sammensetning, funksjonsområde, innflytelse og forhold til de eksisterende organer i havnen(e) er en forutsetning for å oppnå en mer presis styring av offentlig-privat havnevirksomhet. Ved slike forskrifter må departementet balansere hensynet til å oppnå et fleksibelt og styringsdyktig organ for den samlede havnevirksomhet mot de privates/kommunens eventuelle motstand mot inngrep eller innblanding i utøvelse av eierrådigheten.

Til § 7-10 Private havner

Bestemmelse tar sikte på å kunne avklare eller presisere hvordan reglene om organisering og drift av havner skal forholde seg til private havner. Med private havner menes her havner som fullt ut eies av private.

Reglene i kap. 7 gjelder som utgangspunkt for havner som har helt eller delvis har offentlig eierskap, jf. § 7-1 første ledd bokstav c. Noe annet kan fremgå av den enkelte bestemmelse, uttrykkelig eller forutsetningsvis. Et unntak er således § 7-2 om nasjonale havner og § 7-7 som stiller krav om tillatelse for visse disposisjoner. Disse bestemmelsene får i prinsippet anvendelse også for private havner.

Der private havner får en funksjon eller viktig posisjon i det alminnelige samferdselsnettverket kan det oppstå behov for å gi noen av de kontrollmekanismer m.v. som er etablert i kap. 7 tilsvarende anvendelse for slike. Det følger derfor av *første ledd* at det for ”havner [som] tilbyr anløp og tjenester til andre enn eierne av havnen” kan fastsettes at bestemmelser i kap. 7 skal gjelde tilsvarende for slike.

Etter *annet ledd* kan departementet ved forskrift eller enkeltvedtak fastsette at en privat havn skal kunne benyttes av andre brukere som har et tungveiende behov for de havne- og transporttjenester som havnen kan tilby, når ikke bruk vil være til urimelig fortrengsel for eierens eget behov. I forlengelsen av første ledd presiseres det altså at private havner kan pålegges å åpne for bruk av andre som har tungtveiende behov for havnens tjenester. Se for øvrig merknadene til § 6-1.

Med ”tungtveiende behov” menes for eksempel tilfeller der en bedrift i et område er avhengig av den infrastruktur som befinner seg på privates hender, men hvor denne ikke er gjort tilgjengelig til tross for at havnen har restkapasitet. Det presiseres at det som her er sagt ikke innebærer begrensninger i adgangen til å søke nødhavn.

Til § 7-11 Særlig om statlige havner

Der hvor staten yter tilskudd til bygging av havner for bestemte formål, vil det normalt være en bevilgningsforutsetning at havnen forbeholdes bestemte fartøygrupper. Det vil kunne oppstå konflikter mellom ulike interesser og brukergrupper i havnen, f.eks. mellom fiskefartøyer og fritidsfartøyer, grunnet begrensede plassforhold i havnen. Formålet med bestemmelsen er å sikre at havneanlegg som er bygget for eller finansiert med statlige midler, brukes i samsvar med formålet med tilskuddet eller bevilgningen.

Etter *første ledd* kan departementet fastsette at moloer, kaier og andre havneinnretninger m.v. som er bygget for eller finansiert med statlige midler skal brukes for bestemte formål. Et eksempel er der hvor staten har gitt tilskudd til bygging av en fiskerihavn for å ivareta fiskeflåtens behov. I slike tilfeller kan departementet fastsette at havnen skal være forbeholdt fiskeflåten. 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 (deltakerlover)§ 22.

Oppregningen er ikke uttømmende, j.f. ”m.v.”, og begrepene er derfor bare representative eksempler. Det avgjørende er om innretningen m.v. er bygget for eller finansiert med statlige midler.

Annet ledd svarer i hovedtrekk til gjeldende lov § 16 tredje ledd, men utvides til å gjelde generelt i forhold til statens moloer, kaier og andre havneinnretninger m.v. Bestemmelsen legger til grunn at en kommunal overtakelse av statens moloer, kaier og andre havneinnretninger m.v. kan skje på ulike måter. Det er naturlig at slik overtakelse skjer ved avtale mellom stat og kommune. Dersom kommunen tar statens havner i bruk, kan dette likestilles med overtakelse. I slike tilfeller kan departementet pålegge kommunen å overta drift og vedlikehold som følger av bruken.

Til § 7-12 Delegasjon av myndighet til organ utenfor kommunen

Bestemmelsens *første ledd* klargjør at det skal være adgang til å legge offentligrettslig myndighet som er tillagt kommuner hver for seg, til det interkommunale selskaps felles organer. Omfanget av myndighet vil bero på de konkrete vedtak som de deltakende kommuner treffer i forbindelse med stiftelsen og bestemmelser i vedtekter m.v.

Etter *annet ledd* kan departementet ved forskrift eller enkeltvedtak fastsette at myndighet på et bestemt område som er lagt til kommunen, kan delegeres til private rettssubjekt. Hjemmelen er en konsekvens av at loven forutsetter at havnevirkosomhet i større utstrekning vil kunne bli ivaretatt av andre aktører enn offentlige. Det gis derfor hjemmel for delegasjon av myndighet til private rettssubjekt. De alminnelige reglene om delegasjon i forvaltningsretten ville ellers stenge for delegasjon av offentlig myndighetsutøving til private. Hjemmelen åpner imidlertid bare for at delegasjon kan skje på et nærmere ”bestemt område”. Det må følgelig dreie seg om en avgrenset myndighet i medhold av konkrete bestemmelser. Videre antas det at det ikke vil være forsvarlig å delegere

myndighet av mer inngrepsmessig karakter til privat uten at dette er gitt betryggende rammer. Er det tvil forutsetter departementet at delegasjonen vil forskriftsreguleres nøye. Det mest aktuelle vil derfor være delegasjon av mer kurante oppgaver hvor dette er særlig praktisk.

Til § 7-13 Tilsyn med havn og havnevirksomhet

Bestemmelsen må ses i sammenheng med at lovutkastet tar sikte på å styrke Kystdirektoratets funksjon som havnemyndighet. Dette må også leses i lys av ordningen med obligatorisk representasjon i en rekke havnestyrer avskaffes mot at Kystverket fungerer som kontaktperson for koordinering av statens interesser og gjensidig utveksling av informasjon i havnene. Departementets forslag er drøftet under punkt 15.1.

Etter *første ledd* er Kystdirektoratet gitt oppgaven med å føre tilsyn med at havner og havnevirksomhet drives på en forsvarlig og hensiktsmessig måte.

Tilsynsbestemmelsen må ses i sammenheng med de alminnelige reglene om tilsyn i kap. 8. § 7-13 gjelder tilsyn med forhold som reguleres i kap. 7, altså organisering og drift av havner. Kommunens funksjon som forvaltnings- og sikringsmyndighet i havnene er knyttet opp mot de fysiske forholdene i havnen og konkrete faremomenter i havnene, jf. merknadene til kap. 8 og § 6-2 tredje ledd.

Det er gitt adgang for Kystdirektoratet til å delegere tilsynsmyndighet under kap. 7 til kommunen, jf. *annet punktum*.

Kjernen i bestemmelsen er at Kystdirektoratet får et særlig ansvar for og myndighet til å føre tilsyn med at bestemmelser i eller i medhold av kap. 7 overholdes. Myndigheten går imidlertid lenger, jf. ”forsvarlig og hensiktsmessig”. Hva som nærmere ligger i at havnen og havnevirksomheten ”drives på en forsvarlig og hensiktsmessig måte” kan departementet fastsette ved forskrift, jf. *annet ledd*.

I *tredje ledd* presiseres at reglene i §§ 8-2 og 8-3 om rett til opplysninger og granskning samt adgangen til å kreve gebyr, gjelder tilsvarende for tilsyn under kap. 7.

Til del IV - Gjennomføring av loven og vedtak i medhold av loven. Straffansvar.

Til kapittel 8. Tilsyn m.v.

Til § 8-1 Tilsyn

Bestemmelsen innfører en generell tilsynsrett for myndighetene etter loven knyttet til overholdelse av regler i loven og vedtak i medhold av loven. Samtidig videreføres regler om tilsyn i gjeldende lov, dog med enkelte modifikasjoner. Det innføres også en adgang til å kreve medvirkning under tilsynet, jf. § 8-2. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 15.1.

Liknende bestemmelser om tilsyn finnes i lov om petroleumsvirksomheten § 10-3, forurensningslovens § 4-8 annet ledd, jernbanelovens § 11, luftfartsloven § 48 og plan- og bygningsloven § 10-1.

Myndighet til å føre tilsyn med regelverk og forhold *i farvannet* foreslås i utgangspunkt delt mellom stat og kommune i tråd med ansvarsdelingen i § 2-1. Dette innebærer at statens ansvar i første rekke er knyttet seg til hovedled og biled og områder utenfor kommunens grenser.

Tilsyn med regler knyttet til organisering og drift av havner og havnevirksomhet legges til Kystverket, jf. utk § 7-13 og merknader til denne. Kystverket er også tillagt en særlig funksjon med oppfølgingen av regelverket om sikkerhet og terrorberedskap i havnene.

Utover dette er det naturlig at primæransvaret for forvaltnings- og sikringsplikter knyttet til regelverk i havner, ligger hos kommunen (særlig kap. 6), bl.a. som følge av lokal tilstedeværelse eller i egenskap av å være eier i en rekke havner. Ikke minst gjelder dette tilsyn med de fysiske forholdene i havnen. I tråd med dette er kommunen gitt et særlig ansvar for å sikre at kaianlegg, andre havneanlegg, havneinnretninger og havnearealer er i forsvarlig stand, jf. § 6-2 tredje ledd. Kommunen kan i denne sammenheng gi pålegg om forsvarlig istandsettelse eller fjerning av kaianlegg m.v. Staten er imidlertid gitt en overordnet tilsynsfunksjon med kommunens oppfølging av forvaltnings- og sikringsplikter, jf. § 8-1 annet ledd.

Uavhengig av den skisserte ansvarsdelingen knyttet til tilsyn, vil enkeltbestemmelser og forskrifter kunne pålegge stat eller kommune særlige oppgaver eller ansvar som medfører en tilsvarende rett til å føre tilsyn. Som etter gjeldende praksis kan det dessuten avtales at kommunen utfører tilsyn på vegne av staten der det er praktisk, først og fremst i forhold til de statlige fiskerihavneanleggene.

Etter *første ledd* kan det føres tilsyn med at ”regler i loven eller vedtak i medhold av loven blir overholdt”. Tilsynet kan knytte seg til konkrete plikter i lovens bestemmelser, eller enkeltvedtak eller forskrifter gitt i medhold av loven, for eksempel tillatelser etter kap. 4 eller pålegg etter kap. 5.

Bestemmelsen gir myndighetene en generell adgang til å foreta systematisk og regelmessig tilsyn eller gjennomføre sporadisk tilsyn ved konkret mistanke om manglende oppfølging av plikter som er pålagt i eller i medhold av loven.

Retten til å føre ”tilsyn” innebærer en adgang til å inspisere og granske i den utstrekning dette er nødvendig for å avdekke forhold som skal kontrolleres. Det kan gis nærmere regler i forskrift om selve gjennomføring og avgrensning av tilsynsoppgavene, jf. annet ledd.

Videre innebærer tilsyn et element av reaksjon. Det ligger i tilsynsmyndigheten en forutsetning om rett og plikt til å reagere med egnede reaksjoner der forhold finnes å være i strid med loven eller vedtak i medhold av loven. Egnede reaksjoner vil kunne være ulike forvaltningstiltak eller anmeldelse med krav om straff, jf. kap. 10 og 11.

Innholdet i det tilsyn som føres vil variere med behov og hvilke bestemmelser det settes fokus på. Intensiteten i tilsynet vil også bero på den faktiske utviklingen på ansvarsområdet, politiske og faglige vurderinger og tilgjengelige ressurser.

Det nevnes særlig at det kan være aktuelt å føre tilsyn med tiltak som har fått tillatelse etter kap. 4 i loven, herunder fastsatte vilkår. Tiltakets geografiske plassering vil da være utgangspunktet for hvem som er tilsynsmyndighet. I mange tilfeller er det en forutsetning at tiltakshaver utfører egenkontroll. Selv om dette gjennomføres, kan det være behov for at relevant myndighet går igjennom rutiner og resultater som en etterkontroll.

Kap. 6 om alminnelige regler om havner etablerer en rekke plikter for de ansvarlige organer eller personer i havnen, samt hjemler for å fastsette nærmere forskriftskrav. Krav som stilles i medhold av dette regelverket kan medføre et særlig behov for tilsyn. Denne oppgaven er som nevnt delt mellom kommuner og Kystverket (sikkerhet og terrorberedskap).

Det forutsettes at statens tilsynsoppgaver delegeres til Kystverket eller annen relevant myndighet.

Etter *annet ledd* er staten tillagt en overordnet funksjon med ansvar for at kommunen følger opp de plikter den er pålagt i eller i medhold av loven. Dette er dels en videreføring av gjeldende rett. Det vises særlig til kommunens plikt til å sikre kaianlegg m.v. under § 6-2 tredje ledd da denne plikten under gjeldende lov i noen utstrekning har vært forsømt eller uklart fordelt. Staten kan følge opp alle de lovpålagte oppgaver som kommunen får i medhold av loven, herunder kan det departementet gi nærmere regler om egenrapportering fra kommuner om hvilke oppgaver/tiltak som gjøres.

Etter *tredje ledd* kan departementet gi nærmere regler om gjennomføring og avgrensning av tilsynsoppgavene.

Til § 8-2 Opplysninger og granskning

Bestemmelsen bygger i hovedsak på vannressursloven § 55. Liknende bestemmelser finnes i forurensningsloven §§ 49 og 50, luftfartslovens § 48 og svalbardmiljøloven § 89 og 90. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 15.1.

Første ledd første punktum gir myndigheten etter loven rett til uhindret tilgang til havner, farvann og tiltak i farvannet for å gjennomføre tilsynet. Dette skal sikre en effektiv adgang til å foreta granskning og inspeksjon.

Dette innebærer for det første at vedkommende myndighet skal ha tilgang til farvann uten hinder av ferdselsrestriksjoner. Første punktum gir videre myndighetene adgang til havner og tiltak i farvannet. Havner vil i denne forbindelse omfatte alle havneanlegg m.v. og innretninger som omfattes av loven. Dette må fastlegges i forhold til de enkelte bestemmelser som det føres tilsyn med. Tiltak i farvannet omfatter de tiltak og innretninger i tilknytning til handlinger m.v. som det må søkes tillatelse om etter kap. 3 og kap. 4, og kan være av ganske ulikartet karakter. Spørsmålet om tilgang til sperrede militære områder forutsettes løst i samarbeid med Forsvaret. Bestemmelsen gir også hjemmel for tilgang til

andre eiendommer dersom dette er nødvendig for å komme frem til granskningsobjektene.

Det er i utgangspunktet tilsynsmyndigheten selv som bestemmer hvordan tilgangen skal skje, f.eks. tidspunkt, men dette bør skje under rimelig hensyntagen til eiers behov.

Tilgangen er begrenset til det som er "nødvendig" for å gjennomføre tilsynet. Dette kan også innebære at informasjonen i noen tilfeller bør skaffes på annen måte en ved tilsyn hvis det lar seg gjøre uten uforholdsmessig stor byrde for tilsynsmyndigheten. I noen tilfeller kan den informasjon overbringes uten at myndighetene trenger å få adgang til eiendommen, eller det kan gjelde opplysninger som er lett tilgjengelige på annen måte. I andre tilfeller vil myndighetene ha behov for ved selvsyn å konstatere og foreta en selvstendig vurdering faktagrunnlaget, f.eks. fordi det kreves særskilt kompetanse, eller, i mer spesielle tilfeller, for å unngå at informasjon blir holdt tilbake.

Om fremgangsmåten ved granskning og inspeksjon, bl.a. om tjenestemannens plikt til å legitimere seg, gjelder reglene i forvaltningsloven § 15.

Annet punktum gjelder myndighetenes rett til å få fremlagt opplysninger m.v. om havnen og tiltak i havner og farvann som omfattes av loven og virkninger av slike. Bestemmelsen gjelder både for muntlig og for skriftlig informasjon som finnes i dokumenter, registre, kart, bilder, prøver m.v.; også når de bare finnes lagret elektronisk. Regelen gir også adgang til å kreve fremlagt resultater fra eventuelle undersøkelser eller miljøovervåkning som skal være gjennomført av tiltakshaver som oppfølging av vilkår, jf. § 4-3.

Bestemmelsen omfatter bare informasjon og materiale som finnes å være "av betydning for tilsynet". Man må derfor se hen til de spesifikke tilsynsoppgaver som skal gjennomføres ved fastleggelsen av omfanget av medvirkningsplikten, jf. § 8-1. Det er tilsynsmyndigheten som fastsetter hvilke opplysninger den trenger.

Hvilke opplysninger det er aktuelt å kreve, vil bero på omstendighetene i det konkrete tilfelle. Utover det som ligger i at opplysningene må være "av betydning for tilsynet", stilles det ikke opp ytterligere begrensninger i opplysningsplikten. De begrensninger som etter rettergangslovgivningen gjelder for vitne- og forklaringsplikten gjelder ikke for opplysningsplikten etter § 8-2. Noe annet ville vanskeliggjøre myndighetenes arbeid med å avdekke forhold som er eller kan være til fare for ferdselen eller fremkommeligheten.

Det er vanskelig å si generelt hvor langt tilsynsmyndigheten kan gå i å kreve opplysninger som ikke finnes lett tilgjengelig, eventuelt opplysninger som må produseres. Enkel sammenstilling av informasjon må i alle fall kunne kreves. På den annen side vil det i det fleste tilfeller ligge utenfor opplysningsplikten i denne bestemmelsen å pålegge større kartleggingsoppgaver.

Plikten til fremleggelse inntreder bare etter pålegg. Slikt pålegg er et enkeltvedtak. Dersom den som blir pålagt å gi opplysninger mener han ikke har plikt eller lovlig adgang til å gi opplysninger, kan han klage over pålegget i samsvar med forvaltningsloven § 14.

Pålegg etter annet punktum kan kun gis overfor en tiltakshaver eller den ansvarlige for havnen som skal kontrolleres. Hvem som er tiltakshaver eller ansvarlig for

havnen må avgjøres konkret. I havnen kan det være flere ansvarlige for ulike sider av havnens virksomhet.

Tredje punktum fastsetter plikten for andre enn tiltakshaver eller den ansvarlige for havnen til ved pålegg å gi opplysninger m.v. til tilsynsmyndighetene. "Andre" enn tiltakshaver selv eller den ansvarlige for havnen kan for eksempel være tiltakshavers ansatte eller eventuelle oppdragsmottakere. Det kan videre være andre utenforstående tredjemenn som besitter slike opplysninger som er av betydning for myndighetenes tilsynsoppgaver. Forholdet til regler om taushetsplikt for tredjemenn eller offentlige organer må løses etter de alminnelige regler, jf. forvaltningsloven § 13 f).

Det er en forutsetning at de som pålegges å fremskaffe opplysninger m.v. har lovlig tilgang på disse.

Vilkåret for å utvide kretsen av personer som kan avkreves opplysninger m.v. er at "særlige grunner tilsier det". Om særlig grunner foreligger må avgjøres konkret. Det må forutsettes at myndighetene som et utgangspunktet er best tjent med samarbeid ved å holde seg til ledelsen eller den ledelsen utpeker ved gjennomføringen av tilsynet. Ved vurderingen av om særlige grunner foreligger må det legges til grunn at det normalt er et tillitsforhold mellom innehaver og myndigheter og mellom ledelse og ansatte som kan tale mot å kreve opplysninger av de ansatte.

Annet ledd gir adgang til å fastsette nærmere regler om gjennomføring av tilsynet og plikten til å medvirke. Slike regler kan gjelde hvordan tilsynsobjekter skal stilles til rådighet, nærmere regler om hvem som skal gi opplysninger, og på hvilken måte dette skal skje. Det kan fastsettes regler om rapportering i stedet for at myndighetene kommer fysisk til stedet der dette er hensiktsmessig.

Til § 8-3 Gebyr for kontrolltiltak og tilsyn m.v.

Forvaltningen kan ikke ta seg betalt for offentlig myndighetsutøving eller saksbehandling uten særskilt hjemmel. Departementet innfører her en hjemmel for å kreve gebyr for kontrolltiltak og tilsyn samt behandling av søknad om tillatelse eller godkjenning. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 15.1.

Liknende bestemmelser finnes i jernbaneloven § 14, forurensningsloven § 52 a og utkast til skipssikkerhetslov § 7-8.

Første ledd gir departementet en adgang til å gi forskrifter om gebyr for å dekke inn de kostnader som kan påløpe ved gjennomføring av kontrolltiltak og tilsyn i medhold av loven. Det vises til Finansdepartementets retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger, jf. R-112/2006.

Annet ledd gir departementet adgang til å fastsette gebyr for behandling av søknader om tillatelser og godkjenninger etter loven. Hjemmelen er nyttig hvor det treffes mange vedtak eller det ellers er kostnadskrevende å administrere en ordning. Dette kan særlig være aktuelt ved tillatelser etter kap. 4 og søknader om godkjenningsbevis under regelverket om sikkerhet og terrorberedskap, jf. forskrift om sikkerhet og terrorberedskap i norske havner av 23. juni 2004 nr. 1017 § 8. Når sårbarhetsvurderinger foretas av Kystverket etter oppdrag fra terminaleier, jf.

forskriftens § 7, må imidlertid Kystverket kunne oppkreve vederlag for denne tjenesten uten hjemmel i lov på lik linje med private foretak med status som RSO (Recognized security officer).

Gebyrene er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. utkastets § 9-1 første ledd.

Til kapittel 9. Inndrivelse av krav etter loven

Til § 9-1 Inndrivelse av gebyr

Bestemmelsen tar sikte på å samle og tydeliggjøre de reglene som skal sikre en effektiv inndrivelse av gebyrer under loven. Dette gjelder kystgebyr, sikkerhetsgebyr, havnegebyrer og gebyrer for tjenester som ytes i form av tilsyn, kontroll og saksbehandling. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 15.2.

Bestemmelsen viderefører i stor utstrekning de virkemidlene som er i bruk under gjeldende lov §§ 25 og 26. I tillegg er det nå sørget for at virkemidlene i utgangspunktet står til rådighet for alle relevante gebyrer som skal inndrives under loven.

Første ledd slår fast at alle gebyrer som nevnes skal være tvangsgrunnlag for utlegg. Bestemmelsen sikrer at disse kravene kan tvangsinnføres ved utlegg uten at det må foreligge dom eller annet alminnelig tvangsgrunnlag for kravet, jf. tvangsfullbyrdsloven § 7-2 bokstav e).

I *annet ledd* er det gjort en henvisning til sjølovens § 51 nr. 2. Henvisningen er ment å være av informativ karakter idet det regnes om svært viktig at denne typen offentlige gebyrkrav som retter seg mot reder er sikret pant i skipet. § 51 nr. 2 nevner ”havne-, kanal- og andre vannveisavgifter og losavgifter”. Det legges til grunn at ”kanal og andre vannveisavgifter” omfatter både kyst- og sikkerhets- og farledsgebyrene. Det forhold at man i lovutkastet går over til å betegne avgiftene som gebyrer, har ikke betydning for kravenes panterettslige status. Vederlag for andre tjenester som tilbys av havnen derimot, er ikke omfattet av panteretten.

Etter *tredje ledd* skal det betales forsinkelsesrente ved forsinket betaling av gebyr etter nærmere oppregnede gebyrer. Denne hjemmelen er nødvendig for å ilegge forsinkelsesrente utenfor formuerettens område.

Til § 9-2 Panterett ved direkte gjennomføring og tiltak mot havrist

Bestemmelsen viderefører gjeldende lov § 32, jf. 20 med noen justeringer. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 15.2.

Regelen søkes nå tydeliggjort. Den nye formuleringen i § 9-2 får frem at panteretten er en rett, men ikke en plikt, for vedkommende myndighet til å søke dekning i pantet for utgifter, skade og tap som oppstår ved direkte gjennomføring etter § 5-3. I tillegg fastsettes det at panteretten skal omfatte utgifter som følger av tiltak mot havarist etter § 5-5. Det personlige ansvaret for den ansvarlige følger direkte §§ 5-3 og 5-5. Panteretten får derfor klart karakter av å være en sikkerhetsrett ved manglende betaling.

§ 9-2 etablerer altså en panterett for vedkommende myndighet i de fartøy, kjøretøy eller andre gjenstander som blir utsatt for tiltak etter § 5-3 eller 5-5. Direkte gjennomføring fra myndighetenes side etter § 5-3 kan knytte seg til alle de forhold som §§ 5-1 og 5-2 gir anvisning på, og kan for eksempel gå ut på å sikre, fjerne eller ta i forvaring..

I tillegg vil panteretten altså omfatte myndighetenes utgifter ved tiltak mot havarist som nevnt i § 5-5. Slike tiltak kan omfatte ett vell av handlinger, men mest praktisk kanskje at fartøy må ta om bord personell som skal yte assistanse og for eksempel tåle at fartøyet blir tatt under slep. Utgifter til aksjonen, herunder leie av slepebåt m.v., vil da være pantesikret i fartøyet.

En forutsetning for at det offentlige skal ha et krav mot den ansvarlige og panterett for kravet er at vilkårene for slik direkte gjennomføring og tiltak mot havarist er oppfylte.

Panteretten vil oppstå når utgiftene er pådradd. Siden panteretten følger av lov (legalpant), vil den få rettsvern uten noen særlig rettsvernakt, jf. pantelovens § 6-2.

Etter *tredje punktum* er panteretten sikret fortrinnsrett foran alle andre fordringer etter reglene i sjøloven. Det er gitt nærmere bestemmelser om dette i sjølovens kap. 3 del II og III. Disse reglene gjelder pant i last og skip, men er ment å få tilsvarende anvendelse for andre ”gjenstander” under kap. 5.

I dette ligger det at myndigheten som gjennomfører tiltak etter §§ 5-3 og 5-5 stilles i en særstilling i forhold til dekning av sine krav. Når det gjelder panterettens forhold til reglene som ansvarsbegrensning i sjøloven, er det meningen å videreføre gjeldende rett. Dersom myndighetene beslutter å ta ut verdien av pantet (for eksempel ved vrakheving) vil dette altså redusere restkravet som konkurrerer om forholdsmessig fordeling av ansvarsbegrensningssummen. Men myndighetene vil ikke ha en plikt til å utnytte panteretten av hensyn til de øvrige kreditorene.

Til kapittel 10. Forvaltningstiltak

Til § 10-1 Pålegg om retting og stansing

Først ledd første punktum er en hjemmel for myndigheten etter loven til å pålegge retting av forhold som er i strid med loven. Stansing er en form for retting, som for å unngå misforståelser er nevnt uttrykkelig. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 16.3.

Med ”forhold som er i strid med loven eller vedtak med hjemmel i loven” menes alle overtredelser av formelle og materielle bestemmelser gitt i eller i medhold av havne- og farvannsloven, f.eks. at et tiltak blir iverksatt uten nødvendig tillatelse, at vilkår i tillatelse ikke blir overholdt eller at generelle krav i loven ikke blir overholdt. Det er ikke krav om at overtredelsen må være av vesentlig art for å dekkes av bestemmelsen.

Begrepet retting og stansing er omfattende. Påleggets innhold kan være stansing/opphør, fjerning, retting (i snever forstand), vedlikehold, oppbygging, opparbeidelse, krav om innsendelse av søknad eller omprosjektering, samt pålegg

om ytterligere/bedre dokumentasjon eller kontroll. Reaksjonen kan også gå ut på stansing eller opphør eller andre former for forbud. Meningen her er at pålegget skal kunne inneholde det som er nødvendig for å bringe det ulovlige forholdet i samsvar med regelverket.

Det stilles ikke vilkår om at overtredelsen medfører fare eller skade for sikkerheten eller fremkommeligheten i farvannet. Eksempelvis kan det kreves at en ulovlig oppført brygge rives, selv om det ikke er påvist konkret fare eller skade for ferdseien. Bestemmelsen er også en hjemmel til å rette pålegg om hvordan retting skal skje, og om hvilke utbedrings- eller gjenopprettingstiltak som skal gjennomføres.

I pålegget skal det settes en frist for oppfyllelse. Det er ikke i alle tilfeller på forhånd klart hva som er en realistisk frist. Da må vedkommende myndighet gi en frist som i alle tilfeller er tilstrekkelig. Ofte vil utgangspunktet være at rettingen skal skje omgående.

Det skal også gis opplysning i pålegget om at vedtaket vil kunne følges opp med forelegg som kan få virkning som rettskraftig dom. Dette skal informere den vedtaket retter seg mot, slik at denne er kjent med det spesielle forhold at vedtak om forelegg vil få virkning som rettskraftig dom hvis det ikke reises søksmål mot forvaltningen innen 30 dager. Han blir dermed klar over at søksmålsbyrden vil kunne veltes over på han ved forelegg, og dette vil samtidig kunne gi oppfordring til å følge opp pålegget.

Annet ledd gir hjemmel for myndigheten til å kreve hjelp fra politiet til gjennomføring av pålegg om stansing av ulovlig arbeid eller opphør av ulovlig bruk. Det er et vilkår for å kreve hjelp fra politiet at slik hjelp er "nødvendig". I dette ligger en forutsetning om at det ikke er mulig å gjennomføre pålegget på annen måte, uten politiets hjelp. Bestemmelsen tar sikte på politimessig hjelp av ordensmessig karakter, men kan også omfatte mer håndgripelig hjelp som f.eks. låsing og plombering av dører og fjerning av personer m.v.

Etterkommer ikke den ansvarlige pålegget etter § 10-1 vil myndigheten etter loven kunne anvende tiltak som nevnt i § 10-2 til § 10-5.

Til § 10-2 Forelegg om plikt til å etterkomme pålegg

§ 10-2 avløser gjeldende lov § 30. Lignende bestemmelse finnes i plan- og bygningsloven § 114 og brannfarligvareloven § 46. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 16.5.

Forelegg etter § 10-2, er et påbud om å etterkomme et allerede gitt pålegg. Forelegget krever en formell prosedyre før pålegget kan iverksettes. Prosedyren gir grunnlaget for at myndighetene kan besørge de nødvendige tiltak utført, for regning av den forelegget er rettet mot.

Første ledd første punktum gir hjemmel til å utferdige forelegg. Det er et vilkår for å utferdige forelegg at det er gitt pålegg. Med pålegg omfattes også nedlagte forbud, for eksempel pålegg om stansing etter § 10-1. Videre er det et vilkår for forelegg at den pålegget er rettet mot, ikke har etterkommet pålegget innen den tidsfristen som er fastsatt for oppfyllelse. Forelegg etter denne bestemmelsen vil

derfor alltid være oppfølging av tidligere gitte pålegg eller nedlagte forbud medhold av loven, f.eks. etter § 10-1 eller 5-1 tredje ledd. § 10-2 vil med andre ord ha samme virkeområde som påleggsbestemmelsene ellers i lovverket. Forelegget skal rettes mot den/de som har fått pålegget eller forbudet rettet mot seg.

For å sikre betryggende saksbehandling, er det i *første ledd annet punktum* fastsatt at forelegget skal gi opplysning om adgangen til å reise søksmål og om virkningen av at fristen for å reise sak blir oversittet, jf. henvisningen til tredje ledd. Etter samme punktum skal forelegget, så langt mulig, forkynnes for den det er rettet mot. Departementet legger til grunn at forkynnelse av forelegg etter § 10-2 skal skje etter domstolslovens regler.

Dersom søksmål ikke blir reist innen denne fristen,

Søksmål for å få forelegget prøvet, jf. *annet ledd første punktum*, skal reises mot den myndighet som har utferdiget forelegget. *Annet ledd annet punktum* fastsetter at søksmål om et forelegg må reises innen 30 dager fra forkynnelsen. Blir ikke søksmål reist innen 30 dager, har forelegget samme virkning som en rettskraftig dom, og gir tvangsgrunnlag, jf. tvangsfullbyrdsloven § 4-1 annet ledd bokstav (b).

Trettidagersfristen er lovbestemt og av prosessuell karakter og kan ikke forlenges av den myndighet som har utferdiget forelegget. § 10-3 gir nærmere regler om tvangsfullbyrdelse av forelegg.

Etter *tredje ledd* kan forelegg ikke påklages. Departementet forutsetter at klagebehandlingen knyttet til pålegget må være endelig avgjort, eller at klagefristen må være utløpt, før forelegg utferdiges.

Domstolsprøvingen av forelegget følger vanlige regler for domstolsprøving av enkeltvedtak. Ettersom det er adgang til å påklage innholdet i pålegget før det gis forelegg, anses det unødvendig å gi domstolene adgang til å prøve rimeligheten av forelegget.

Til § 10-3 Tvangsfullbyrdelse

Bestemmelsen gir regler om tvangsfullbyrding av pålegg, herunder forbud, gitt i medhold av loven. Bestemmelsen avløser gjeldende lov § 31. Lignende bestemmelse finnes i plan- og bygningsloven § 115 og brannfarligvareloven § 46 a. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 16.5.

Første ledd gir vedkommende myndighet etter loven en adgang til direkte gjennomføring uten å gå veien om namsmyndigheten for så vidt angår pålegg i rettskraftig dom eller dermed likestilt forelegg. Vedkommende myndighet etter loven vil imidlertid i stedet kunne velge å begjære fullbyrding av pålegget gjennom namsmyndigheten, jf. uttrykket ”kan”.

Annet ledd fastsetter at vedkommende myndighet etter loven ved ”overhengende fare” skal ha mulighet til direkte tvangsgjennomføring av et gitt pålegg etter reglene i tvangsfullbyrdsloven § 13-14, uten at det er nødvendig med rettskraftig dom eller dermed likestilt forelegg. Med ”overhengende fare” menes her tilfeller hvor en fare med sannsynlighet vil kunne realisere seg i et

skadepotensial som myndigheten etter loven er satt til å beskytte, og hvor denne skaden må antas å kunne oppstå i umiddelbar fremtid slik at myndighetene derfor ikke kan vente på rettskraftig dom eller forelegg. Slik adgang vil myndighetene allerede i en viss utstrekning ha etter alminnelige nødrettsbetraktninger. Det er likevel naturlig med en særlig hjemmel fordi det kan være tvilsomt om alminnelige nødrettsbetraktninger rekker langt nok i forhold til myndighetenes behov for snarlig inngripen i farlige situasjoner. Dette kan også være tilfelle der den farlige situasjonen trekker ut i tid og myndighetenes inngrep etter hvert vil bære mer preg av et forebyggende tiltak.

Til § 10-4 Tvangsmulkt

Lignende bestemmelser finnes bl.a. i forurensningsloven § 73, genteknologiloven § 24, vannressursloven § 60 og svalbardmiljøloven § 96. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 16.4.

Første ledd gir hjemmel for å pålegge tvangsmulkt. Formålet med tvangsmulkt er å sørge for at lovlig tilstand (gjen)- opprettes, ikke å straffe. Med andre ord skal tvangsmulkten bidra til å gjennomtvinge at en forpliktelse oppfylles. Tvangsmulkten må derfor settes slik at den sikrer gjennomføring av lovens bestemmelser eller vedtak i medhold av loven, ikke ut fra pønale hensyn.

Annet ledd gir regler om når tvangsmulkten tar til å løpe, og angir i *første punktum* som utgangspunkt at tvangsmulkten først fastsettes når en overtredelse har funnet sted. Er det viktig å sikre at den fastsatte frist ikke blir overtrådt, kan det være grunn til å fastsette tvangsmulkt i selve tillatelsen med hjemmel i *tredje punktum*. Tvangsmulkten løper etter *femte punktum* ikke dersom etterlevelse er umulig pga. forhold som ikke skyldes den ansvarlige. Det presiseres i *sjette punktum* at tvangsmulkt fastsettes enten som løpende mulkt eller som engangsmulkt. Vanligvis bør det fastsettes løpende mulkt, men det er grunn til å benytte den formen som antas å være mest effektiv i det enkelte tilfellet. Formålet med tvangsmulkt skal være å sikre etterlevelse. En tvangsmulkt må fastsettes slik at den ansvarlige har mulighet for å unngå den ved å oppfylle den aktuelle plikten.

Tredje ledd første punktum fastslår at tvangsmulkt pålegges den ansvarlige for overtredelsen. I selskapsforhold m.v. skal tvangsmulkt vanligvis rettes mot den juridiske person, ikke mot den enkeltperson som har stått for overtredelsen (*annet punktum*). I *tredje punktum* fastsettes det at en tvangsmulkt i konsernforhold ikke bare kan inndrives hos det selskapet som tvangsmulkten er rettet mot, men også hos et morselskap. Dette øker sikkerheten for at tvangsmulkten kan virke som et effektivt pressmiddel, idet manglende midler i datterselskapet ikke behøver å hindre inndrivning.

Fjerde ledd første punkt fastsetter solidaranskyld der det er flere ansvarlige. *Annet punktum* fastslår at pålegg om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Det følger av tvangsfullbyrdsloven § 7-2 bokstav d at vedtak om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Påløpt tvangsmulkt kan derfor inndrives uten søksmål og dom. *Tredje punktum* gir departementet hjemmel til å frafalle en påløpt tvangsmulkt. Uten en bestemmelse om dette vil det være Stortinget selv som må avgjøre om tvangsmulkten skal frafalles, jf. Grunnloven § 75 d om Stortingets

bevilgende myndighet. En avgjørelse om å frafalle eller la være, er ikke å regne som enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Femte ledd gir departementet en adgang til i forskrift fastsette nærmere regler om bl.a. tvangsmultens størrelse, varighet, ileggelse og frafall.

Til § 10-5 Endring og tilbakekall av tillatelse m.v.

Lignende bestemmelse finnes i akvakulturloven § 9.

§ 10-5 gir myndigheten etter loven kompetanse til å endre og trekke tilbake en tillatelse eller godkjennelse gitt med hjemmel i havne- og farvannsloven. En endring eller tilbakekall kan etter annet ledd også gjøres tidsbegrenset. En tidsbegrensning kan videre gjøres betinget av at bestemte forhold utbedres eller rettes. Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 16.6.

Første ledd gir myndigheten etter loven hjemmel til å endre eller trekke tilbake en tillatelse. Dette innebærer også endringer som medfører endring eller oppheving av vilkår eller at det knyttes nye vilkår til tillatelsen. En endring kan både gjelde vilkårene som tillatelsen knytter seg til og hvilke lokaliteter tillatelsen benyttes på.

Fullstendig tilbakekall av tillatelse er et svært inngripende tiltak som må brukes med varsomhet.

Bokstav a åpner for å endre eller trekke tilbake en tillatelse dersom dette er nødvendig ut fra hensynet til sikkerhet eller fremkommelighet i farvannet eller havnen.

Hvilke endringer og tilbakekaller som kan være nødvendig ut fra hensynet til sikkerheten eller fremkommeligheten i farvannet eller havnene, må vurderes ut fra den kunnskap som til enhver tid finnes om virkninger av det konkrete tiltaket. En tillatelse som på tidspunktet den ble gitt ble vurdert som fullt ut forsvarlig å gi i forhold til sikkerhet og/eller fremkommelighet, kan senere vise seg å ha slike negative virkninger for sikkerheten eller fremkommeligheten at det er nødvendig å trekke den tilbake eller endre den. Tilbakekall etter dette alternativet kan således være aktuelt selv om tiltaket etableres og drives i henhold til alle krav som følger av loven og forskrifter gitt i medhold av loven. En endring eller tilbakekall kan etter annet ledd gjøres tidsavgrenset. En tilbakekall av en tillatelse til å fjerne masse eller dumpe masse i sjøen på grunn av problem med utilsiktet endringer i strømforholdene kan f.eks. gjøres betinget av at det foretas nødvendige tiltak som hindrer slike endringer i strømforholdene.

Bokstav b gir hjemmel til å endre eller trekke tilbake tillatelsen dersom vesentlige forutsetninger som ligger til grunn for tillatelsen endres. Endring eller tilbakekall kan bli aktuelt fordi forholdene har endret seg, fordi kunnskapsgrunnlaget er blitt bedre eller fordi de opprinnelige forhold ble feilbedømt ut fra den generelle innsikt man hadde på tidspunktet for tillatelsen.

Dersom forutsetningene for tillatelsen endres, kan det tilsi at vilkårene for tillatelsen også bør endres tilsvarende, og i ytterste konsekvens medføre tilbakekall av tillatelsen. Det er uten betydning om årsaken til at forutsetningene endrer seg skyldes forhold hos innehaver av tillatelsen eller forhold som er utenfor

innehaverens kontroll. Det er tilstrekkelig at vesentlige forutsetninger som ligger til grunn for tillatelsen endres.

Hva som skal anses som *vesentlig* beror på en vurdering av de konkrete forutsetningene for tillatelsen sammenholdt med øvrige bestemmelser gitt i eller i medhold av havne- og farvannsloven.

Bokstav c gir myndighetene kompetanse til å endre og trekke tilbake en tillatelse ved grov eller gjentatt overtredelse av bestemmelser gitt i loven eller forskrifter og enkeltvedtak fastsatt i medhold av loven.

Formålet med bestemmelsen er å hindre at aktører som grovt eller gjentatt bryter bestemmelser satt i eller i medhold av loven får fortsette sin aktivitet med de skadevirkninger dette kan ha, for eksempel i forhold til ferdsele eller annen bruk av farvannet. Bestemmelsen omfatter også tilfeller hvor den ansvarlige ikke etterkommer pålegg gitt med hjemmel i loven. Formålet med bestemmelsen er ikke å straffe, men å hindre at sentrale hensyn i loven krenkes.

For å unngå at reaksjonsformen får snev av sanksjon, er det viktig at formuleringen ”grov [...] overtredelse” kun knytter seg til de objektive sidene ved overtredelsen. I hvilken grad overtredelsene skyldes uaktsomhet eller forsett hos innehaveren av tillatelser har derfor ikke betydning for om endring eller tilbakekall kan skje. Også etter bokstav c må det tolkes inn et krav om at det bare er de endringer eller den tilbakekall som er nødvendig, som loven åpner for. Tilbakekall skal ikke benyttes før andre virkemiddel er prøvd eller vurdert som åpenbart u hensiktsmessige. En endring av tillatelsen kan imidlertid i visse tilfeller benyttes som et alternativ til andre virkemidler. Hvilke virkemidler som bør benyttes, må avgjøres etter en vurdering av hva som er mest effektivt vurdert opp mot interessene til innehaveren av tillatelsen.

Det vil være en skjønnsvurdering hva som skal betegnes som grove overtredelser. Et relevant moment vil være om overtredelsen medfører at tiltaket kommer i strid med sentrale formål med loven, f.eks. hensynet til sikkerhet. Det skal mindre grove overtredelser til for å gjøre mindre endringer i tillatelsen, mens full tilbakekall normalt bare vil være aktuelt ved de groveste overtredelsene.

Annet ledd åpner for at en endring eller tilbakekall etter første ledd kan gjøres tidsbegrenset og eventuelt betinget av at bestemte forhold utbedres eller endres. I hvilken grad dette kan være praktisk i forhold til de ulike alternativene i første ledd er nærmere omtalt ovenfor.

Tredje ledd fremhever at det skal tas hensyn til det tap som en endring eller et tilbakekall vil påføre innehaveren av tillatelsen eller godkjennelsen, og de fordeler og ulemper som endringen eller tilbakekallet vil medføre. Det gis med dette anvisning på en ganske bred forholdsmessighetsvurdering. Dette har også betydning for saksforberedelsen i slike saker. Kravene til begrunnelse for et vedtak om endring eller tilbakekall må antas å bli strengere jo mer inngripende vedtaket om endring eller tilbakekall er.

Fjerde ledd gir departementet fullmakt til å gi forskrifter om endring og tilbakekall av tillatelser.

Dersom vilkårene er oppfylt, kan tilbakekall av tillatelse også gjøres mot en ny erverver av tillatelse. Overføring av tillatelser får således ingen betydning før myndighetenes anvendelse av § 10-5.

Bestemmelsen suppleres av forvaltningsloven § 35 og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om omgjøring.

Til kapittel 11. Straffansvar

Til § 11-1 straffeansvar

Bestemmelsen erstatter gjeldende lov § 28 og anviser straff som virkemiddel for en rekke spesifikke overtredelser av loven. Bestemmelsen foretar en konkret oppregning og dermed nyansering av de pliktnormer som stafflegges.

Forslaget bygger på mønster for utforming av straffebestemmelse i særlover med visse tilpasninger, jf. sanksjonsutvalgets punkt 26.1.2 Departementets forslag er drøftet nærmere under punkt 16.8.

Den alminnelige strafferammen er i først ledd angitt til ”bøter eller fengsel inntil 3 måneder”, men etter tredje ledd kan fengsel inntil to år anvendes ved grov overtredelse. Bøtestraff kan anvendes alene eller i kombinasjon med fengselsstraff, jf. straffeloven § 26 a. I tillegg til straff, kan det idømmes inndragning etter de alminnelige regler i straffeloven §§ 34 flg.

Straffenivået vil måtte fastsettes av domstolene, men departementet mener at det må tas tilbørlig hensyn til at strafferammen etter forlaget er betydelig utvidet for de grovere overtredelser, jf tredje ledd. Adgangen til å idømme frihetsstraff gir mulighet til å nyansere straffeansvaret og gir fleksibilitet i forhold til det spekteret av overtredelser domstolene kan bli stilt overfor.

Simpel uaktsom overtredelse er tilstrekkelig for straffbarhet. Grovere former for skyld kan være straffeskjerpene, jf. tredje ledd.

Gjerningsbeskrivelsen i straffebestemmelsens bokstav a til e varierer noe. Den mest generelle formuleringen er ”overtrer”. Overtredelse er nøytralt i forhold til handlingstyper og kan oppfylles ved å forvolde et skadelig resultat, framkalle fare eller ved ren annen handling eller unnlattelse. Det beror da på en tolkning av den enkelte bestemmelse hva som må til for å fylle gjerningsbeskrivelsen.

I bokstav b er det straffbart å sette i verk tiltak eller handling m.v. som nevnt i § 3-8 første ledd, § 3-10 eller § 4-1 uten nødvendig tillatelse.

I bokstav c er det straffbare beskrevet som å unnlate å følge pålegg. Det beror da på vedkommende pålegg hvilke unnlattelsehandlinger som er straffbare.

Overtredelse av forskrift, enkeltvedtak og vilkår gitt med hjemmel i loven straffes i likhet med overtredelse av lovens bestemmelser, i den utstrekning dette fremgår av oppregningen, se dog femte ledd.

Oppregningen i første ledd av hvilke bestemmelser som er straffbare er uttømmende. Enkelte av pliktbestemmelsene i loven er ikke straffesanksjonert idet andre virkemidler; særlig forvaltningstiltakene i kap. 10, anses tilstrekkelige

og/eller mer hensiktsmessige til å fremme etterlevelse av loven. At bestemmelser ikke er straffesanksjonert, kan også skyldes at pliktbestemmelsene er svært generelt eller vagt formulert, eller at overtredelse i visse tilfeller uansett kan rammes av andre alminnelige eller særlig straffebud.

Etter *annet ledd* er strafferammen for overtredelse av ordensforskrifter i farvannet og havnereglement bøter. Dette er i tråd med dagens ordning, og anses som en tilstrekkelig sanksjon i forhold til dette regelverket.

Ved grove overtredelser kan fengsel inntil 2 år anvendes”, jf. *tredje ledd*. Det er regnet opp tre momenter som særlig skal vektlegges i vurderingen av om det foreligger grov overtredelse. De tre momentene som nevnes kan hver for seg utløse den utvidede strafferammen.

Skyldgraden er et sentralt moment, jf. første alternativ. Om det er handlet med forsett eller grov uaktsomhet vil ofte være et viktig moment, men det er ikke en forutsetning. I noen grad vil det måtte foretas en mer sammensatt vurdering.

Av allmennpreventive grunner er det straffskjerpene ”om det er inntrådt eller voldt fare for betydelig skade på liv eller helse”. Om skaden er ”betydelig” må avgjøres konkret, og vil bl.a. bero på skadens art og omfang. Hvor det er voldt ”fare” for betydelig skade, men uten at skadefølge har inntrådt, må det foretas en mer hypotetisk vurdering av skadepotensialet opp mot aktuelle situasjoner som kunne ha oppstått. Skade på materielle verdier er bevisst ikke nevnt, og dette vil således ikke alene kunne begrunne at det foreligger grov overtredelse.

Endelig er det straffeskjerpene om overtredelsen ”er foretatt eller fortsatt på tross av pålegg fra offentlig myndighet”. Det straffeskjerpene ligger i at man ved pålegget utvetydig er gjort oppmerksom på lovstridigheten uten at man finner grunn til å foreta seg noe. Likestilt med ”offentlig myndighet” i siste punktum er privat som er delegert myndighet fra offentlig myndighet.

Det er opp til domstolen i det enkelte tilfelle å avgjøre om det foreligger grov overtredelse. Også andre momenter en de som er nevnt kan ha betydning i vurderingen, for eksempel omfanget av overtredelsen.

Det legges til grunn at der det foreligger skjellig grunn til mistanke om omstendigheter som vil innebære grov overtredelse av bestemmelsene som er gjort straffbare, så kan myndighetene pågripe og fengsel m.v. etter de alminnelige reglene i straffeprosessloven. Dette kan særlig være aktuelt overfor personer hjemmehørende andre steder i verden enn der strafforfølgningen finner sted, særlig der straffeprosessloven § 173 annet ledd ikke er anvendelig fordi det ikke kan påvises noe motiv om å unndra seg strafforfølgning.

Medvirkningen til overtredelse av de bestemmelsene som er gjort straffbare rammes av den samme strafferammen, jf. *fjerde ledd*. Forsøk på overtredelser er bare straffbar når overtredelsen, dersom overtredelsen hadde blitt gjennomført, ville medført grov overtredelse.

Etter *femte ledd* er det et vilkår for straffbarhet etter forskrifter i medhold av loven at det i forskriften er fastsatt at slik overtredelse av den aktuelle bestemmelse er straffbar. Dette skal sikre at det lovgiver foretar en særlig vurdering av behovet for å straffesanksjonere hver enkelt pliktnorm som stilles opp i forskriften.

Samme handling kan rammes av flere straffebud. Det vil da bero på de alminnelige reglene om konkurrens om man kan anvende straffebestemmelser i kumulasjon. Dette er en endring i forhold til gjeldende lov § 28 tredje ledd.

Til del V - Avsluttende bestemmelser

Til kapittel 12. Ikrafttredelse og endringer i andre lover

Til § 12-1 Ikrafttredelse

Første ledd første punktum overlater til Kongen å bestemme når loven settes i kraft.

For deler av loven er det aktuelt å utarbeide nye forskrifter eller endre gjeldende forskrifter før bestemmelsene i den nye havne- og farvannsloven kan tre i kraft. Bl.a. vil ikrafttreden av utk § 3-5 om farleder m.v. og utk § 11-1 femte ledd om straffbarheten av forskrifter nødvendiggjøre en innsats fra myndighetene side. Det må etter § 3-5 utferdiges forskrifter som definerer hovedled og biled. § 11-1 femte ledd forutsetter at departementet gjennomgår alle forskrifter gitt med hjemmel i eksisterende lov med sikte på en uttømmende oppregning av hvilke pliktnormer i forskriftene som skal være straffbare

Departementet tar sikte på at den nye loven skal tre i kraft senest 1. januar 2008.

Første ledd annet punktum inneholder en uttrykkelig hjemmel for Kongen til å fastsette forskjellig ikraftsettingstidspunkt for forskjellige bestemmelser, dersom dette skulle vise seg aktuelt.

Annet ledd fastsetter at den gjeldende havne- og farvannsloven av 1984 opphører å gjelde det tidspunkt ny lov trer i kraft.

Til § 12-2 Overgangsregler (forholdet til tidligere lovgivning)

Hjemmelsgrunnlaget for en rekke forskrifter etter gjeldende havne- og farvannslov vil etter ikrafttreden av loven ligge i denne loven. Forskrifter og enkeltvedtak fastsatt i medhold av lov av 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann m.v. vil etter *første ledd* gjelde inntil annet blir bestemt i medhold av loven her.

Annet ledd gir en alminnelig hjemmel for Kongen til å fastsette overgangsregler som finnes påkrevet i forbindelse med ikrafttredelse av denne loven.

Til § 12-3 Endringer i andre lover

I den proposisjonen som departementet vil fremme før ikraftsettingen, vil det bli foreslått ytterligere endringer i annen lovgivning, blant annet for å få rettet opp henvisninger til havne- og farvannsloven av 1984 i dagens lovverk.

Til nr. Lov 14. juni 1985 nr. 77 plan- og bygninglov:

Til § 9-4:

Departementets forslag er drøftet nærmere under kap. 10.

Første ledd utvides med "Kystverket" med sikte på å gi Kystverket en adgang til å la utarbeide og fremme oversiktsplaner (fylkesplaner, kommuneplaner og delplaner til slike), herunder utredninger, og reguleringsplaner, slik som vegmyndighetene har adgang til. På samme måte som for vegmyndighetene forutsettes det en åpen planprosess fram til vedtak i kommunen/ fylkeskommunen innenfor lovens plansystem, jf. også tredje punktum.

Kystverket kan ved en slik planleggingsadgang på en effektiv måte innlemme og samordne føringer fra Stortinget knyttet til behandlingen av NTP og andre styringsdokumenter i planverket.

Planer kan knyttes til havner i alminnelighet, men er særlig aktuelt for nasjonale havner.

Videre vil det kunne være aktuelt å bruke planverktøyet for å avsette arealer for prioritering av farledssystemer under den nye loven, jf. § 3-5.

Planlegging kan være aktuelt både på fylkesplans-, kommuneplans- og reguleringsplansnivå, jf. plan- og bygningsloven kap. V, VI og VII.

I arealdel av kommuneplan er det arealbrukskategori nr. 5 som vil være aktuell for planlegging av farleder i kystsonen: "områder for særskilt bruk eller vern av sjø og vassdrag, herunder ferdsel-, fiske-, akvakultur-, natur- og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon med en eller flere av de nevnte brukskategorier", jf. plan- og bygningsloven § 20-4. Med hjemmel i dette alternativet har en rekke kommuner fastsatt kystsonerplaner. Områder som må prioriteres for ferdselsinteresser kan f.eks. angis som farleds- eller ferdselsområder, med en angivelse av hvorvidt og i hvilken utstrekning det skal være adgang til annen bruk/utnytting.

Når det gjelder reguleringsplan for havner evt. i kombinasjon med ferdselsområder vil "offentlige trafikkområder" i § 25 nr. 3 være det reguleringsformål som passer best.

Etter *annet ledd* kan departementet fastsette nærmere bestemmelser om planlegging. Ved at plan- og bygningsloven § 9-4 ikke lenger er begrenset til vegplanlegging, er det naturlig at det er vedkommende fagdepartement som kan gi nærmere regler om planleggingen på sitt område, eventuelt i samråd med Miljøverndepartementet som ansvarlig for lovverket. Departementet legger til grunn at det på området for havne- og farvannsloven vil være Fiskeri- og kystdepartementet som har myndigheten til å gi nærmere forskrifter.

Kommunene pålegges i *tredje ledd* en plikt til å gi planforslag fra Kystverket en "så rask behandling som mulig". Slik sikres Kystverket fremdrift i planarbeidet, ved at kommunenes plikt til å snarest mulig fremme planforslag tydeliggjøres. Handlingsplikten gjelder både på politisk og administrativt nivå. Det forutsettes at berørte fylkeskommuner og kommuner blir trukket inn på et tidlig tidspunkt under Kystverkets planarbeid, jf. også første ledd tredje punktum.

Muligheten som ligger i § 9-4 for Kystverket må benyttes med varsomhet og ses i sammenheng med de øvrige virkemidlene som staten har for å påvirke kommunale

og fylkeskommunale planprosesser. Det kanskje mest praktiske måten departementet ellers kan påvirke planleggingen i kystsonen på, er ved hjelp av innsigelser til planer på ulike nivåer, jf. § 20-5 fjerde ledd, § 27-2 nr. 2 og nr. 3 og § 28-2 fjerde ledd. Denne måten å innvirke på er imidlertid annerledes da Kystverket i stor utstrekning er henstilt til passivt å ta stilling til andre offentlige myndigheters planer.

Det vises generelt til Ot.prp.nr.51 (1987-1988) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 og i visse andre lover om arealdisponering. Her redegjøres det for bakgrunnen for at reglene om vegplanlegging, som tidligere var en del av vegloven, innlemmes i plan- og bygningsloven § 9-4. Det vises spesielt til de oppgaver under plan- og bygningsloven som det forutsettes at statens vegvesen kan iverksette som ledd i planleggingen, se s. 24-25. Tilsvarende vil gjelde for Kystverket med nødvendige tilpasninger. Departementet legger til grunn at staten ved Kystverket ikke vil måtte knyttes opp mot de særlige regler om erstatning, innløsning og ekspropriasjon i pbl. § 25 nr.2, da Kystverkets bidrag bare vil knytte seg til funksjonen som planlegger og utreder på vegne av andre.

Det vises til omtalen under punkt 10.3.3 om planlovutvalgets forslag om å endre plan- og bygningslovens § 9-4.

20 Forslag til lov om havner og farvann