

Samferdselsdepartementet  
v/Kystavdelingen  
Postboks 8010 Dep  
0030 Oslo

Deres ref.  
18/562-

Arkiv / Saksnr.  
/

Oslo  
15. juni 2018

LCT/INL/KLB/VB/IK

## Høringsuttalelse fra Norges Rederiforbund – Høring av NOU 2018:4 Sjøveien videre - forslag til ny havne- og farvannslov

Det vises til høringsbrev fra Samferdselsdepartementet av 9. mars 2018, vedlagt NOU 2018:4 *Sjøveien videre* – Forslag til ny havne- og farvannslov, med høringsfrist 15. juni 2018.

Norges Rederiforbund er en interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for norsktilknyttede bedrifter innen skipsfart og offshore entreprenørvirksomhet. Våre medlemmer har operasjoner over hele verden – og innenfor segmentene nærskipsfart og offshore servicefartøy er det en rekke skip som også anløper norske havner. Våre innspill tar utgangspunkt i skip som opererer innenfor disse to segmentene.

### 1. INNLEDNING OG BAKGRUNN

#### *Sjøtransportens betydning*

Havnene utgjør en sentral del av sjøtransportens infrastruktur og er viktige knutepunkter i en logistikkjede som binder sammen sjøbasert og landbasert transport. Havnene har også stor betydning for næringsvekst og regional utvikling. Som et langstrakt, grisgrendt land i utkanten av de store markedene er vi mer enn de fleste andre land avhengige av effektive logistikk- og transportløsninger.

Skip i nærskipsfart er en konkurranseutsatt næring. De norske aktørene i nærskipsfart konkurrerer både med andre europeiske nærskipsfartsaktører og med landtransporten. Skip i nærskipsfart representerer broen til Europa for norsk eksport og import og er av avgjørende betydning for norsk industri.

Frem mot 2050 forventes det en nær dobling av godstransport på vei, etterfulgt av 85 prosent for jernbane og 58 prosent for sjøtransport. Samtidig tilsier nasjonale miljømål at det må skje en halvering av miljøgassutslipp fra transport innen 2030. Klimaeffekten ved godsoverføring fra vei til sjø er godt dokumentert. Et lasteskip slipper ut mindre CO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> og andre klimagasser enn om tilsvarende last blir sendt på semitrailere. Sjøtransporten representerer en løsning på Norges utfordringer i samferdselssektoren. Et skip alene kan løfte flere hundre lastebiler rett av veiene. Ved å flytte last fra land til sjø vil dette være med på å redusere antall ulykker i trafikken, redusere køer og veislitasje, og bidra til å redusere skadelige miljøutslipp.

Forutsetninger for å lykkes med målet om å flytte last fra land til sjø er havner som effektive knutepunkter hvor sjø-, vei- og banetransport møtes, tilgang på areal i tilknytning til havn, en

sikker og modernisert navigasjonsinfrastruktur, farleder tilpasset brukernes behov, og et kraftig løft av bakenforliggende infrastruktur i tilknytning til havnene. På toppen av det hele er det behov for en bærekraftig finansieringsmodell. Sjøtransporten er i dag i langt større grad brukerfinansiert enn det som er tilfellet for de konkurrerende transportformene; vei og bane.

### ***En mer nasjonal styring med sjøtransportens infrastruktur***

Det er behov for en mer overordnet og nasjonal tilnærming når det gjelder havnestruktur og investeringer i havner, både med hensyn til mer effektiv transport- og logistikkavvikling, tilgang på havnearealer og for å kunne bidra til å styrke konkurransekraften til sjøtransporten.

For å oppnå dette er det behov for å styrke Kystverket som transportetat, slik at sjøtransporten oppnår et kraftig løft inn i Nasjonal Transportplan (NTP). I dag er det stor skjevhet i planressursene og -arbeidet på tvers av transportformene, og det er et stort potensial for å styrke dette samarbeidet. Det er også behov for en tydeligere styring og oppfølging av Kystverket fra Samferdselsdepartementet sin side. Dette må tydeliggjøres i tildelingsbrevet og i oppfølgingen av dette. Kystverket mangler planressurser, og dette må styrkes for å lykkes med å nå målsetningene om mer last på sjø. Enten gjennom økte statlige overføringer til Kystverket eller en omprioritering av ressursene internt.

Som en del av det videre NTP arbeidet må det utarbeides en havnestrategi som sier hvilke havner det skal satses på, både geografisk og type last. Dette er helt nødvendig for å oppnå en mer optimal havnestruktur. Videre må det etableres en nærskipfartsstrategi som tar opp i seg hvordan sjøtransportens konkurransekraft skal styrkes. Felles for både havnestrategi og nærskipfartsstrategi er at de må inneholde helt konkrete mål, tiltak og tilhørende virkemidler, og som sammen bidrar til mer last fra land til sjø. De må også evalueres og oppdateres jevnlig, eksempelvis hvert femte år. Det er også et stort behov for bærekraftige finansieringsmodeller som innebærer en økt statlig finansiering av sjøtransportens infrastruktur enn det som er tilfellet i dag.

Det er helt avgjørende å få frem at transportformene behandles mer helhetlig og på et nasjonalt nivå. Vårt nasjonale transportsystem er bundet sammen av de ulike transportformene; sjø, vei, luft og bane, og transportformene kan ikke behandles isolert eller basert utelukkende på lokale interesser. Dette kan ikke gjentas for ofte.

### ***Bred politisk enighet om å flytte last fra land til sjø – men Riksrevisjonen konkluderer med at målet ikke er nådd***

Det er bred politisk enighet om å flytte last fra vei til sjø og bane, det er også nedfelt i regjeringens maritime strategi fra 2015, regjeringens havstrategi fra 2017, regjeringens havnestrategi fra 2015 og Nasjonal Transportplan 2018-2029, i tillegg til gjentatte vedtak i Stortinget.

Riksrevisjonens rapport fra 2018 konkluderer med at målet om overføring av godstransport fra vei til sjø og bane ikke er nådd, og at myndighetene ikke har klart å styrke konkurranseevnen til sjø- og jernbanetransport sammenlignet med veitransport. Tvert imot konkluderer Riksrevisjonen med at det er lagt bedre til rette for veitransporten, og at veitransportens konkurranseevne er styrket da den er blitt raskere, billigere og mer fleksibel sammenlignet med sjø- og jernbanetransporten.

For å lykkes med å nå målsetningene om mer gods fra vei til sjø må det legges til rette for dette gjennom de aktuelle lover og regelverk som angår sjøtransporten. Dette gjelder også i høyeste grad havne- og farvannsloven og dette pågående lov- og forskriftsarbeidet.

\*\*\*

*Norges Rederiforbund vil under avsnitt 2 kommentere havne- og farvannslovutvalgets vurderinger og forslag vedrørende kommunale havners kapitalforvaltning. I avsnitt 3 vil vi kommentere brukerbetaling, i avsnitt 4 mottakplikten, i avsnitt 5 ansvarssubjekt ved ulykker mv. og i avsnitt 6 ansvarsfordeling i farvannene. I avsnitt 7 vil vi kommentere enkelte andre vurderinger og forslag i utvalgets utredning.*

## **2. HAVNEKAPITAL – kommunale havners kapitalforvaltning**

Det følger av mandatet til havne- og farvannslovutvalgets (heretter utvalget) avsnitt 3.4 at bestemmelsene om havnekapital skal utformes slik at de legger til rette for markedsorienterte havner, og at havnekapitalen og havnevirksomheten forvaltes på en mest mulig effektiv og samfunnsøkonomisk lønnsom måte.

Utvalget har i avsnitt 10.6 foretatt en lengre drøftelse av om og eventuelt hvilke endringer som bør foreslås i bestemmelsene om havnekapital. Innledningsvis for disse drøftelsene legger utvalget til grunn at sjøtransport og havner har en viktig rolle i et nasjonalt helhetlig transportnett, samt at norske havner har to viktige samfunnsroller; de skal bidra til god og kostnadseffektiv logistikk for næringslivet og til økt godstransport til sjøs. Videre legger utvalget til grunn at havnenes viktige rolle tilsier behov for *særlige virkemidler* for å sikre havnene et forsvarlig økonomisk grunnlag for virksomheten. Norges Rederiforbund slutter seg til disse vurderingene og utgangspunktene, som også er i tråd med den politiske målsetningen om økt sjøtransport, jf. Meld. St. 33 (2016-2017).

Utvalget deler seg i et flertall og to mindretall med hensyn til om gjeldende bestemmelser om havnekapital bør videreføres; flertallet ønsker å foreslå vesentlige lempinger i bestemmelsene, mens et mindretall ønsker å oppheve bestemmelsene, og et annet mindretall ønsker å videreføre gjeldende bestemmelser uendret.

Norges Rederiforbund vil bemerke at havnene utgjør en viktig del av sjøtransportens infrastruktur. Det er derfor avgjørende at man har en overordnet, helhetlig tilnærming til hvilke havner det skal satses på og hvordan. Dette bør skje gjennom utarbeidelsen av en nasjonal havnestrategi, som vil være et viktig styringsdokument for å styrke og videreutvikle sjøtransportnettverket, jf. avsnitt 1 ovenfor.

En nasjonal havnestrategi er særlig viktig da mange havner i dag er eid og drevet av kommuner. Utvalgets flertall legger til grunn at en kommunes interesser knyttet til en havn som utgangspunkt vil samsvare med nasjonale interesser. Norges Rederiforbund er uenig i at dette kan legges til grunn som en forutsetning ved utformingen av bestemmelser om havnekapital. En kommunes oppgave er i utgangspunktet å ivareta kommunens behov og interesser – og en avgjørelse om å videreutvikle en havn vil være begrunnet ut i fra dette. Dersom det foreligger motstrid mellom kommunale og nasjonale interesser, så vil det fremstå som underlig dersom en kommune uten føringer utenfra vil prioritere de nasjonale interessene.

I tillegg vil en kommune hverken ha forutsetninger for eller kompetanse til å avgjøre om nasjonale hensyn tilsier at havnen bør satses på og videreutvikles. Dette er oppgaver og prioriteringer som må legges til regionale eller statlige organer.

Norges Rederiforbund mener derfor det er nødvendig med statlig regulering og involvering i beslutningsprosessene som gjelder disponering av havnekapital og havnearealer. Bestemmelsene om havnekapital må ta høyde for interessekonflikter, og ha effektive virkemidler for å sikre at havnene blir driftet og utviklet i tråd med nasjonale hensyn, også der en kommune ønsker å prioritere kommunale interesser.

Etter vår oppfatning er en slik form for statlig regulering/involvering hverken uvanlig eller problematisk i saker av regional eller nasjonal interesse. Vi kan heller ikke se at dette er i strid med hensynet til det kommunale selvstyret, som etter vår oppfatning aldri har vært et selvstendig argument for at en kommune ensidig skal kunne avgjøre saker av nasjonal interesse.

Norges Rederiforbund mener derfor gjeldende bestemmelser om havnekapital i utgangspunktet må videreføres uendret, for å sikre at havner kan drives og utvikles i tråd med nasjonale interesser og hensynet til brukerne. Vi slutter oss derfor i det vesentlige til utvalgsmedlem Bjørnflatens vurderinger og forslag.

Norges Rederiforbund vil også bemerke at utvalgets flertall ikke har gjort en nærmere analyse av konsekvensene av sitt forslag dersom ovennevnte forutsetning ikke slår til, dvs. at en kommune handler i strid med nasjonale interesser. Vi mener dette scenarioet er svært sannsynlig, da blant annet alternativverdien til enkelte havner er betydelig, jf. utredningens avsnitt 10.6.4. I det følgende vil vi synliggjøre enkelte uønskede konsekvenser som flertallets forslag vil medføre:

Det følger av flertallets forslag at det bare kan deles ut verdier fra den kommunale havnevirksomheten dersom gjenværende egenkapital er tilstrekkelig til å ivareta forsvarlig drift, vedlikehold og utvikling av havnevirksomheten i tråd med lovens formål, jf. forslag til § 29 tredje ledd. I merknadene til bestemmelsen er det uttalt at *«tredje ledd første punktum innebærer at det bare kan deles ut overskudd eller midler fra virksomheten dersom og etter at det er foretatt nødvendige avsetninger til vedlikehold, løpende forpliktelser og besluttede og planlagte investeringer i virksomhet, så langt dette er nødvendig av hensyn til en forsvarlig drift av havnen»* (vår understreking). For en kommune som ikke ønsker å drive og videreutvikle en havn i tråd med nasjonale hensyn, så er det god grunn til å anta det ikke vil foreligge noen besluttede og planlagte investeringer, dvs. at kommunen i praksis kan ta ut det meste av havnekapitalen. Kapitalen som må være igjen skal kun dekke vedlikehold og løpende forpliktelser.

Kommunen kan også omregulere/selge havneareal, og ta ut salgsvederlaget, jf. flertallets forslag til § 29 tredje ledd andre punktum, der det heter at det kun skal gjøres *«tilstrekkelige avsetninger til nødvendige nyanlegg før utdeling etter første punktum kan foretas»*. For en kommune som ikke ønsker å drive og videreutvikle en havn, så vil det heller ikke være *nødvendig* med nyanlegg, dvs. at hele salgsvederlaget kan deles ut.

For ordens skyld bemerkes at det i merknadene til § 29 er presisert at det er styrets ansvar å foreta en vurdering av om de skjønnsmessige vilkårene for å disponere overskudd til utdeling

er oppfylt. Det er imidlertid kommunen som i praksis velger styret, avsetter styret, og som har alminnelig instruksjonsmyndighet over styret så langt ikke gjeldende lovverk tilsier noe annet.

Videre foreslår flertallet at bestemmelsene om utdeling ikke skal gjelde ved nedleggelse av hele kommunens havnevirksomhet, jf. forslag til § 29 femte ledd. Bestemmelsen fremstår som ubegrunnet, og konsekvensene av den er heller ikke nærmere vurdert. Utvalget viser kun til at «*dersom en kommunal eier ikke lenger skulle ha interesse av å ha havn i kommunen, og slik nedleggelse skulle være i strid med nasjonale interesser, bør også nasjonale interesser sørge for tiltak i nærmere samråd med kommunen for å opprettholde havnen*», jf. utredningen s. 131. Hvilke eventuelle tiltak flertallet sikter til er ikke nærmere beskrevet. Norges Rederiforbund mener bestemmelsen i praksis åpner opp for at en kommune ensidig kan vedta å legge ned en havn av nasjonal interesse, for deretter å ta ut all kapital av havnekassen, og benytte denne til annet enn havneformål. Det er ingen mekanismer i lovforslaget som medfører at statlige organer kan stoppe en slik nedleggelse.

Kommunen kan i tillegg komme seg rundt utdelingsbegrensningene ved realisasjon av hele havnevirksomheten, jf. forslag til § 29 sjette ledd, der det heter at overdragelse av havn slik at den ikke lenger er å anse som kommunal havn skal meldes til departementet, og at departementet kan bestemme at utdelingsbegrensningene likevel skal gjelde for havnen. Det følger forutsetningsvis av denne bestemmelsen av utdelingsbegrensningene ikke lenger skal gjelde for kommunen som har solgt havnen. En kommune vil imidlertid ikke gi bort en havnevirksomhet til en privat aktør, men kreve et vederlag som i utgangspunktet vil tilsvare havnens markedsverdi (som igjen vil være omtrent lik verdiene i den opprinnelige havnekassen). Etter realisasjonen kan kommunen benytte vederlaget til annet enn havneformål, og har således omgått utdelingsbegrensningene. Departementet kan riktignok bestemme at utdelingsbegrensningene skal gjelde for havnevirksomheten også etter realisasjonen, dvs. på ny eiers hånd, men i praksis kan det være få verdier igjen i denne virksomheten som nødvendiggjør en slik begrensning som følge av vederlaget som er betalt til kommunen. Det har derfor formodningen mot seg at departementet vil pålegge havnevirksomheten en utdelingsbegrensning.

Utvalgets flertall har i tillegg snevret inn virkeområdet til bestemmelsene om havnekapital, ved at de kun skal gjelde for havner som en kommune eller flere kommuner til sammen gjennom eierskap eller på annen måte har *bestemmende innflytelse* over, jf. forslag til § 29 første ledd. Konsekvensene av denne endringen, herunder hvor mange havner dette vil gjelde, er ikke nærmere utredet eller omtalt i rapporten.

Det følger av ovenstående at en betydelig svakhet ved flertallets forslag er at bestemmelsene tilrettelegger for at en kommune kan tappe havnene for kapital og areal, også der nasjonale interesser tilsier at havnen bør satses på og videreutvikles.

Havnenes drift og videreutvikling er i dag finansiert gjennom transportkjøperne og rederienes brukerbetaling i form av avgifter, gebyrer og vederlag, og havnekapitalen i den enkelte havn er også bygget opp over mange år blant annet gjennom denne brukerbetalingen. Hensikten med innbetalingene har vært å sikre god infrastruktur i havner og farleder inn til havnene, i tråd med kommunale, regionale og nasjonale interesser og planer. Det er derfor rimelig at sjøtransporten som utgangspunkt tilgodeses ved at verdiene i de kommunale havnekassene målrettes mot havnedrift og havneutvikling, slik det også ble lagt til grunn i forarbeidene til gjeldende havne- og farvannslov, jf. Ot.prp. nr. 75 (2007-2008).

I tillegg er infrastruktur knyttet til havner og farleder kostbart, og etablering av ny infrastruktur krever store investeringer. Det er et betydelig kapitalbehov i flere havner dersom det skal bygges opp en infrastruktur som sikrer at mer gods fraktes til sjøs. Det fremstår derfor som underlig og uforståelig dersom kapitalen som allerede er der kan benyttes til andre formål, på bekostning av langsiktige investeringer i havneinfrastruktur. Det kan ikke legges til grunn at en kommune vil være villig til å bevilge penger over egne budsjetter til slike tiltak, heller ikke der kommunen tidligere år har tatt ut kapital fra havnevirksomheten. Kapitalen som trengs til infrastruktur må da bygges opp på nytt gjennom en økning i brukerbetalingene. Økte brukerbetaling gir økte priser for sjøtransport, som igjen fører til at sjøtransport taper i konkurransen med veitransport. Konkurransedyktige priser er en forutsetning for å flytte mer gods fra vei til sjø.

I flere kommuner er det også stor kamp om arealene – og havnearealer utgjør i flere kommuner en stor del av havnekapitalen, se også kommentar og eksempel under avsnitt 1 over. Det er derfor svært sannsynlig at flertallets forslag vil medføre at havneinteressene vil tape i arealkampen mot (andre) kommunale interesser, som for eksempel bolig-, kultur- og fritidsinteresser. Det vil svekke havnenes mulighet for videreutvikling, herunder tiltak som er nødvendig for at mer gods skal kunne fraktes til sjøs, samt gjøre havnene mindre spesialiserte og effektive. Staten har ingen effektive virkemidler for å stoppe slike prioriteringer og utdelinger. Plan- og bygningsloven har for eksempel ikke tilstrekkelige virkemidler til å sikre gjennomslag for nasjonale interesser, jf. også at utvalgets flertall legger til grunn at statlig plan ikke er et hensiktsmessig virkemiddel. I tillegg er beslutninger om å anvende areal til annet enn havneformål ofte også irreversible.

Et eksempel på at havnearealene er under press kan vi lese i [Aftenposten](#) 7. juni 2018; i reguleringsplanforslaget for Filipstad i Oslo levert fra plan- og bygningsetaten til Oslo byråd i 2013, ligger det inne bygging av 3 300 boliger, friområde, strandpark, kontorer, forretninger, servering, kultur, skole og barnehage og ny cruiseterminal. Politikere i Oslo bystyre tar til orde for at dette forslaget skal endres. Det vil innebære å fjerne havnen på Filipstad for å omgjøre dette til et større strandbad for befolkningens innbyggere. De mener strandbadet som ligger inne i områdereguleringen ikke er stort nok. Dette eksemplet viser at det alltid vil være andre lokale og politiske interesser som går foran nasjonale interesser når det gjelder havner og press på arealer.

På denne bakgrunn mener Norges Rederiforbund at flertallets forslag til bestemmelser om havnekapital er i strid med utvalgets mandat, samt formålet med ny havne- og farvannsløve, slik dette har kommet til uttrykk i lovforslagets § 1. Som nevnt innledningsvis er vi enig i utvalgets (herunder flertallets) utgangspunkter og målsetninger på flere områder. Vi stiller oss derfor undrende til flertallets konkrete forslag til utdelingsbegrensninger, som etter vår vurdering i praksis vil motarbeide formålet med loven, ved at de hverken vil fremme sjøtransport som transportform, eller legge til rette for effektiv drift av havnene. Konsekvensene av det konkrete lovforslaget fremstår derfor som svært dårlig utredet, og vi antar at dette blant annet har sammenheng med forutsetningen om at en kommune som utgangspunkt vil handle i samsvar med nasjonale interesser – en forutsetning som man lett kan konstatere at ikke alltid vil være tilstede, og som uansett ikke kan legges til grunn for et lovgivningsarbeid.

Videre vil vi vise til Regelrådets uttalelse og hovedkonklusjon datert 13. juni 2018 vedrørende denne aktuelle NOUen:

*«Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet» (rødt lys)*

*«Regelrådet mener at NOUen alene ikke gir et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag knyttet til de av forslagene som kan ha størst virkninger for næringslivet, herunder forslag om endring i reglene for kommunale havners kapitalforvaltning.»*

Norges Rederiforbund mener at gjeldende bestemmelser om havnekasser er et avgjørende virkemiddel for å sikre en solid, fremtidsrettet og bærekraftig nasjonal infrastruktur for sjøtransport – og disse bør derfor i utgangspunktet videreføres uendret. Bestemmelsene er også en garanti for at havnekassene blir brukt til drift og videreutvikling av havner der dette er i tråd med nasjonale interesser. I tillegg vil den kapitalen som allerede ligger i havnekassene gjøre det lettere å nå målsetningen om at mer gods fraktes til sjøs. Norges Rederiforbund mener at det også bør utarbeides en nasjonal havnestrategi, som vil være et viktig styringsdokument for kommunene i dette arbeidet. Se også innspill om havnestrategi under avsnitt 1 over.

Det vises også til at det etter gjeldende regler er en begrenset utbytteadgang, jf. havne- og farvannsloven § 48 tredje ledd. Det er derfor ikke grunnlag for å hevde at unødvendig mye kapital er bundet opp i havnekassene. Kapital som ikke er nødvendig til havneformål bør kunne tas ut av havnekassen, og brukes til andre formål. Dette bør særlig gjelde for havner som ikke inngår i en nasjonal havnestrategi, der kommunen i større grad bør kunne beslutte hvordan havnen skal drives og utvikles.

Som følge av den begrensede utbytteadgangen, så mener Norges Rederiforbund at gjeldende bestemmelser om havnekapital heller ikke er i strid med EØS-avtalens regler om offentlig støtte, jf. utvalgets mandat punkt 3.4, der det heter at bestemmelsene om havnekapital skal være i tråd med blant annet statsstøtte- og konkurranseregelverket. Det vises i den forbindelse til utredningens s. 125, med videre henvisninger til tre utredninger om problemstillingen. Dersom den likevel konkluderer med at gjeldende bestemmelser er i strid med statsstøttereglerverket, så må eventuelle endringer i bestemmelsene ikke gå lenger enn det som er nødvendig for at det ikke lenger skal foreligge en slik motstrid.

Et argument for å liberalisere havnekapitalen, har vært å oppnå mer effektive havner. Norges Rederiforbund er enig i at det er et effektiviseringspotensial i norske havner, og at det er viktig å jobbe med forbedringer på dette området. En effektivisering av havnene er også viktig for å styrke sjøtransportens konkurransekraft, det er også et viktig tiltak for å redusere klima- og miljøutslipp. Norges Rederiforbund mener at man ikke vil oppnå dette gjennom flertallets forslag. Tvert i mot vil flertallets forslag til liberalisering føre med seg en rekke uønskede konsekvenser som vist til under dette avsnitt 2. Vi mener imidlertid at andre tiltak må vurderes og implementeres for å oppnå mer effektive havner. Eksempelvis har Kystverket i rapporten «Status 2017» utredet en rekke tiltak som kan bidra positivt for mer effektive havner. Kystverket foreslår følgende tiltak; 1. Økt containerkrankapasitet for å redusere liggetiden for skip 2. Automatisk havneport for å øke produktiviteten i omlastingen og redusere ventetiden for lastebilene 3. Tiltak for å redusere antall håndteringer av godset og dermed omlastingskostnader i havn 4. Arealdisponering for godsterminaler/ lager i eller nær havnen for å redusere ut- og innhentingskostnadene med bil 5. Dedikerte havneområder

*for selvbetjening for å redusere kostnad og leveransetid og øke fleksibiliteten 6. Endret avgiftsstruktur for sjøtransporten.*

Disse tiltakene er rettet mot containersegmentet spesielt, men det er flere av disse tiltak som vil bidra positivt for en rekke skipssegmenter. I tillegg mener vi at det er viktig å se på tiltak som bidrar til økt automatisering av havneoperasjoner, effektivisering og modernisering av losordningen, samt at avviklingen av havnearbeidermonopolet med virkning fra 2018 vil virke positivt for effektiviteten knyttet til havneanløp.

### **3. BRUKERBETALING – Avgifter, gebyrer, vederlag og tilsyn**

I utredningens avsnitt 9.10 og 10.7 omtales avgifter, gebyrer og vederlag, samt prisfastsettelse i havn. Dette er temaer som også har stor interesse for brukerne, da sjøtransportens infrastruktur i stor grad er brukerfinansiert, og for brukerne anses dette som vesentlige kostnader.

Sjøtransporten har et svært høyt antall avgifter, gebyrer og vederlag å forholde seg til, og er i svært stor grad brukerfinansiert sammenlignet med konkurrerende transportformer som vei og jernbane. Et illustrerende eksempel på dette skjeve forholdet er at sjøtransporten har hele tre ganger så mange avgifter, gebyrer og vederlag som veitransporten. Brukerbetaling knyttet til omlasting og anløp i havn representerer en stor byrde for næringen, i tillegg til at den varierer fra havn til havn, noe som også gir mye administrasjon og kostnader.

Norges Rederiforbund mener det er et stort behov for å forenkle dagens system for å bedre sjøtransportens relative konkurransekraft opp mot andre transportformer. Norges Rederiforbund mener derfor det er behov for en full gjennomgang av hele avgifts, gebyr og vederlagssystemet for sjøtransporten. Det må legges til rette for en reduksjon av antall og nivå på disse. Målet med avgiftsstrukturen må være at den ikke svekker sjøtransportens konkurranseevne slik at lasten flyttes fra sjøveien til motorveien. Dette er også i tråd med Kystverkets forslag til tiltak for å effektivisere havner i rapporten «Status 2017», ref. kommentar under avsnitt 2 over.

Norges Rederiforbund støtter med dette mindretallet, utvalgsmedlemmet Bjørnflatens merknad i avsnitt 9.10.1 om behovet for en helhetlig gjennomgang av avgifter, gebyrer og vederlag for sjøtransporten, og at dette bør gjøres som en oppfølging av lovarbeidet med havne- og farvannsloven.

Videre støtter Norges Rederiforbund utvalgets vurderinger om å fjerne hjemlene for kystavgift og anløpsavgift, jf. utredningens avsnitt 9.10.2 og 9.10.4. Kystavgiften ble avvirket i 2013 som ledd i å styrke sjøtransporten, og det er da naturlig å fjerne hjemmelen for samme avgiften i forbindelse med dette lovarbeidet. Forslaget om endret ansvarsfordeling for farvannene i utredningens avsnitt 9.2 tilsier at det også er naturlig å fjerne kommunenes hjemmel til å ilegge anløpsavgift.

Når det gjelder flertallets forslag om sikkerhetsavgift, jf. utredningens avsnitt 9.10.3, er Norges Rederiforbund uenig i flertallets vurderinger. Norges Rederiforbund mener at rederiet, slik dette er definert i skipsikkerhetsloven § 4, er et naturlig ansvarssubjekt for betaling av sikkerhetsavgift i tillegg til agenten. Vi støtter derfor utvalgsmedlemmets Bjørnflatens dissens i avsnitt 9.10.3.



Som en følge av dette, ref. NOUens avsnitt 11.6.2.1. Sikring av krav, mener også Norges Rederiforbund at rederiet, slik som definert i skipssikkerhetsloven (2007) § 4, er naturlig ansvarssubjekt for betaling av sikkerhetsavgift i tillegg til agenten. Vi mener at eier ikke skal være solidarisk ansvarlig med reder og agent for avgifter etter loven og det skal ikke kunne stilles krav mot eier om å stille økonomisk sikkerhet for betalingen. Vi støtter med dette utvalgsmedlemmet Bjørnflatens dissens om ansvarssubjekt.

Videre når det gjelder sikkerhetsavgift i avsnitt 9.10.3. og losavgifter i avsnitt 9.10.5. mener Rederiforbundet at det bør sees på en ny finansieringsmodell for disse avgiftene hvor staten tar en større andel kostnadene av sjøtransportens infrastruktur. I denne sammenheng vil vi vise til vår høringsuttalelse til Kystverkets avgiftsopplegg for 2018 fra 19. desember 2017.

I NOUens avsnitt 10.7. omtales nærmere regulering av brukerbetaling og prisfastsettelse. I denne sammenheng støtter Norges Rederiforbund utvalgets mindretall, utvalgsmedlemmene Bjørnflaten og Ubedas dissens til prisfastsettelse i havn og brukerbetaling, inkludert deres forslag om at EUs havneforordning bør gjøres gjeldende for alle offentlige havner, og behovet for å forenkle dagens system for brukerbetaling. Havnene har en sentral rolle i vår nasjonale infrastruktur, og som viktige knutepunkt i transportkjedene. Forordningen kan bidra til større åpenhet og brukerinvolvering omkring fastsettelse av vederlag i havner, og større rettssikkerhet for brukere som mener de er utsatt for urettferdig prising. Dette vil også kunne bidra til mer likestilte konkurranseforhold havnene imellom. Havneforordningen har blant annet bestemmelser om fastsetting av vederlag for havnetjenester og vederlag for bruk av havneinfrastruktur, samt bestemmelser om opprettelse av en effektiv og uavhengig klagemekanisme.

Efaringene med dagens havnelov er at konkrete tvister mellom brukerne og havnene om prisfastsettelse og vilkår har blitt henvist til rettsapparatet. Disse sakene har vist at det er behov for mer åpenhet, bedre kostnadskontroll og mer effektiv drift i havnene. Vi mener havneforordningens krav om økt transparens og bedre brukerkonsultasjon i forbindelse med prisfastsettelse i havn kan bidra til å redusere antall tvister. I tillegg mener Norges Rederiforbund at en etablering av en uavhengig klagemekanisme kan bidra til å redusere presset på rettsapparatet.

Norges Rederiforbund mener det er viktig at brukernes interesser ivaretas når nye lovverk nå utformes for havnesektoren. Det er også viktig at EUs havneforordning implementeres på en måte som ivaretar brukernes behov når det kommer til transparens og klageorganer, og at regelverket gjøres gjeldende for alle offentlige havner slik at potensialet i forordningen utnyttes til det fulle. Norges Rederiforbund er overbevist om at dette vil bidra til bedre samhandling mellom brukere og havneiere, og også en mer effektiv tvisteløsning.

Norges Rederiforbund mener det også er viktig at det føres tilsyn med havnenes økonomi, herunder fastsettelsen av avgifter, gebyrer og vederlag. Etter vår oppfatning har det frem til nå vært gjennomført få tilsyn, og de tilsynene som har vært gjennomført har avdekket ulovlig ilagte avgifter mv. Det er således behov for flere tilsyn, både med fastsettelsen av avgifter, gebyrer og vederlag. Vi stiller oss derfor bak merknaden til mindretallet, utvalgsmedlemmene Bjørnflaten og Ubeda. Det er også behov for at det fastsettes egen forskrift om rammer for vederlag. I tillegg vil Rederiforbundet bemerke at det er nødvendig å vurdere en ny organisering av tilsynet, da flertallets lovforslag innebærer endringer i arbeidsoppgavene mellom Kystverket og kommunene. Et tilsyn må være uavhengig, og Kystverket kan ikke føre

tilsyn med seg selv, ref. også EUs havneforordnings krav om etablering av uavhengige klageorganer for brukerne når det gjelder brukerbetaling i havn.

#### 4. MOTTAKSPLIKT

Utvalgets flertall foreslår at det i ny havne- og farvannslov ikke skal være en egen bestemmelse om mottaksplikt, men at havneier med grunnlag i privat autonomi kan styre anløp til havnen, jf. utredningens avsnitt 10.4.3.5.

Norges Rederiforbund vil bemerke at havnene utgjør en viktig del av vårt nasjonale transportsystem, og at de bidrar til å realisere viktige samfunnsmessige oppgaver, de ivaretar offentlige interesser knyttet til det å ha en sikker og trygg sjøtrafikk og de har også en offentlig servicefunksjon. Det er derfor viktig at skipenes adgang til å anløpe havnene reguleres på en hensiktsmessig måte, slik at også brukernes interesser ivaretas overfor den enkelte havn.

Norges Rederiforbund mener derfor at en mottaksplikt er svært viktig for sjøtransporten, da den fastsetter en prinsipiell rett til å anløpe havner og havneterminaler. Et eksempel på dette er tvister mellom Hurtigruten og havner langs kysten knyttet til avgifter og vederlag.

På denne bakgrunn mener Norges Rederiforbund at det bør være en bestemmelse om mottaksplikt i ny havne- og farvannslov, og vi støtter derfor dissensen til utvalgsmedlemmene Bjørnflaten og Ubeda. Vi stiller oss i det vesentlige bak mindretallets vurderinger, men vil i tillegg særlig fremheve følgende:

- Ved tvister mellom havner og brukerne om brukerbetaling, så kan myndighetsmisbrukslæren og konkurranseretten i praksis ikke gi brukerne et tilstrekkelig effektivt vern. Dette skyldes blant annet at bestemmelsene er mer generelle og skjønnsmessige, og det kan derfor være vanskelig å fastslå havnens plikter når det evt. foreligger et brudd.
- Dersom mottaksplikten fjernes må trolig flere tvister om brukerbetaling mellom havnene og brukerne behandles i domstolene. Rettsprosesser er alltid krevende for alle parter – både tidsmessig og økonomisk – og i praksis vil det for mange sjøtransportaktører ikke være aktuelt å begi seg ut på en slik prosess. Dette gjelder særlig for mindre rederier med relativt liten administrasjon.
- Norge er et land med en liten, åpen økonomi. Vi er derfor avhengig av handel med andre land, og at skip har en forutsigbar tilgang til havnene. I denne sammenheng er det viktig for Norge å opprettholde en mottaksplikt i havnene, både for å ivareta Norges interesser og behov for import og eksport som kommer sjøveien, og for å unngå en oppfatning om at Norge innfører proteksjonistiske tiltak gjennom en fjerning av mottaksplikten.

Norges Rederiforbund mener derfor at det må være en bestemmelse om mottaksplikt i ny havne- og farvannslov, da den blant annet gir rettsvern ved eventuelle tvister om brukerbetaling. En fjerning av mottaksplikten vil kunne svekke sjøtransportens konkurransekraft, og er således i strid med utvalgets forslag til ny formålsparagraf som tar til orde for å fremme sjøtransport.

## 5. ANSVARSSUBJEKT

### ***Ulykker og andre hendelser i farvannet***

I NOUens avsnitt 9.7 foreslår utvalgets flertall at kretsen av hvem som kan holdes ansvarlig for et havareert skip utvides til å omfatte også skipets reder. Norges Rederiforbund anbefaler å beholde dagens regler på området hvor ansvaret ligger hos skipets registrerte eier, og støtter med dette utvalgets mindretall, utvalgsmedlemmet Anne Marit Bjørnflatens dissens.

### ***Forholdet til vrakfjerningskonvensjonen***

I NOUens avsnitt 9.7.4. skriver utvalget følgende i forslaget:

*«Vrakfjerningskonvensjonen og forslaget til nytt kapittel 10 A i sjøloven inneholder ikke regler om tiltaksplikt for den ansvarlig, kun regler om kostnadsrefusjon, det vil si regler som gir tredjemann (herunder staten) rett til å fremme krav mot den ansvarlige. (...) Oppsummert regulerer konvensjonen registrert eier og forsikringsgivers refusjonsansvar ved tiltak på farlige vrak. Havne- og farvannslovens ansvarsregler favner videre. Loven regulerer også den ansvarliges tiltaksplikt, den regulerer pliktene til andre ansvarssubjekter, og den er ikke avgrenset til skipsvrak.»*

Det ser her ut som at utvalget er av den oppfatning at vrakfjerningskonvensjonen kun pålegger den registrerte eier en plikt til kostnadsrefusjon for myndighetenes kostnader ved vrakfjerning. Det følger imidlertid av vrakfjerningskonvensjonen Artikkel 9.2 (konvensjonstekst, uoffisiell oversettelse) at:

*«Den registrerte eieren skal fjerne et vrak som er fastslått å utgjøre en fare».*

Videre presiserer Artikkel 9.7 statens rett til å gripe inn:

*«Dersom den registrerte eieren ikke fjerner vraket innen fristen som er fastsatt i samsvar med nr. 6 bokstav a), eller den registrerte eieren ikke kan kontaktes, kan den berørte staten fjerne vraket på den mest praktiske og hurtige måten i samsvar med hensynet til sikkerhet og vern av det marine miljøet.»*

I utkast til nytt kapittel 10 A i sjøloven legges det opp til at Norge innfører vrakfjerningskonvensjonen og utvider den geografisk innover, slik at den også vil gjelde i sjøterritoriet.

Dersom stater velger å utvide slik, gis bestemmelsene i konvensjonen om både inngrepsterskler og refusjon i hovedsak samme anvendelse som i den økonomiske sonen, se art. 3 nr. 2 og art. 4 nr. 4. Utvalget legger selv til grunn at vrakfjerningskonvensjonen art. 10 nr. 3 legger bånd på lovgiver i en konvensjonsstat innen sitt område ved at vilkårene for vrakfjerning som er refusjonspliktig ikke kan gå lenger enn det som følger av konvensjonens inngrepsvilkår.

Hensynet til rettslikhet og enkle, praktikable og forutsigbare regler tilsier at konvensjonens inngrepsvilkår og refusjonsvilkår anvendes likt både innenfor og utenfor territorialfarvannet; og videre slik at vilkårene er like for tiltaksplikten og refusjonsplikten. Ulike regler avhengig av hvorvidt det er staten eller registrert eier selv som organiserer vrakfjerningen vil ikke være

heldig og vil kunne føre til at eier kan tjene på å motsette seg eller trenere, slik at man i stedet kommer over i en refusjonssak med de begrensinger som følger av konvensjonen. Hvis stater velger å gjøre konvensjonen gjeldende også innover i territorialfarvannet, gir det ingen mening å legge til rette for et to-sporet system hvor man får én løsning innenfor og én utenfor territorialfarvannet. Det bør derfor legges opp til et enhetlig og forutsigbart system. Vi mener på denne bakgrunn at det er viktig at havne- og farvannsloven harmoniseres fullt ut med konvensjonen dersom den skal innføres i Norge, ikke bare ved en henvisning til begrensninger som måtte følge av sjølovens kapittel 10 A, noe som vil etterlate en uklar og fragmentert rettsituasjon.

I likhet med Cefor (Nordic Association of Marine Insurers) viser vi til P&I assurandørens sentrale rolle og interesse av å ha kontroll over vrakfjerningsoperasjoner. Dette gjøres rutinemessig av P&I-klubbene der konvensjonen er i kraft og understreker viktigheten av forutsigbare regler og rettslikhet.

### ***Ansvarssubjektet – hvem er ansvarlig?***

Norges Rederiforbund er ikke enig i konklusjonen til utvalgets flertall når det gjelder ansvarssubjekt ved vrakfjerning i NOUens avsnitt 9.7.6.3. Ansvarssubjekt. Vi mener at det ikke bør innføres regler i havne- og farvannsloven som endrer ansvarssubjektene, men at man bør avvende reglene i sjøloven i forbindelse med gjennomføring av vrakfjerningskonvensjonen i norsk rett. Norges Rederiforbund støtter med dette mindretallet, utvalgsmedlemmet Bjørnflatens argumentasjon på side 88-89 og dissens om utvidelse av ansvarssubjekt for vrakfjerning.

Diskusjonen om å identifisere «eier» er ikke ny og ble grundig debattert i IMO 50 år tilbake i kjølvannet av Torrey Canyon ulykken. Resultatet ble CLC-konvensjonen av 1969 som etablerte en modell for å kanalisere erstatningskrav til den registrerte eieren, kombinert med obligatorisk forsikring og en rett til direktekrav mot assurandørene. Kravet om obligatorisk forsikring er av vesentlig betydning for totalbildet og forklarer hvorfor modellen har fungert siden CLC-konvensjonen trådte i kraft i 1975. Prinsippet om obligatorisk ansvarsforsikring er blitt inntatt i nyere konvensjoner som bunkerskonvensjonen, vrakfjerningskonvensjonen, Athenkonvensjonen og HNS-konvensjonen.

Det bør etter dette fremstå som klart at å forsøke å etablere hvem «eier» er, er blitt så godt som irrelevant. Den registrerte eier kan lett identifiseres, er pålagt å ha forsikring, og P&I-assurandøren er direkte ansvarlig ovenfor skadelidte. Å utvide definisjonen av ansvarssubjekt vil kun skape usikkerhet og juridiske diskusjoner. I tillegg fungerer konvensjonene slik at de nedfeller et komplett og enhetlig internasjonalt regime uten enkeltstaters egne særendringer. Vrakfjerningskonvensjonen er møtt med internasjonal anerkjennelse og har allerede trådt i kraft i 40 stater og flere vil følge.

Vi fraråder derfor sterkt en endring i definisjonen på ansvarssubjektet.

Definisjonen for ansvarssubjekt får betydning for lovforslagets §§ 3 og 15, 4. ledd. Det får også betydning direkte for assurandørens ansvar gjennom § 16, 4. ledd. Vi mener det vil by på store utfordringer med uklarhet om hvem som faller innenfor, dersom den etablerte definisjonen endres. Særnorske regler vil bringe Norge i utakt med andre konvensjonsstater. Se også våre kommentarer til definisjonen under avsnitt 7.

Vi anbefaler som nevnt ovenfor at havne- og farvannsloven harmoniseres med sjøloven og at dette blir en oppgave for Sjølovkomiteen, og viser her til at dette også er Cefors syn. Vi viser i denne forbindelse her også til våre bemerkninger i vårt *vedlagte høringssvar* til departementet av 6. oktober 2016 om norsk tiltredelse til vrakfjerningskonvensjonen og gjennomføring av konvensjonen i norsk rett.

## 6. ANSVARSFORDELING I FARVANNENE

I NOUens avsnitt 9.2. foreslår utvalget å overføre ansvar for farvannene fra kommune til stat. Norges Rederiforbund er positiv til dette forslaget med bakgrunn i situasjonen i dag hvor ansvaret er fordelt mellom stat og kommune. Kommunene og havnene løser oppdraget om farvannsforvaltning svært ulikt langs kysten, og det er også svært ulikt dimensjonert fra havn til havn. Dette bidrar også til ulik praksis og uforutsigbarhet for skipene som anløper farvann langs flere steder av kysten. Dette er problematisk fra et brukerperspektiv. Vår oppfatning er også at dagens praksis innebærer en del overlappende aktiviteter mellom stat og kommune, noe som heller ikke er effektiv utnyttelse av ressurser. Vi mener det er behov for et mer overordnet ansvar, helhetlig styring og hvordan farvannsforvaltningen gjennomføres i dag.

Kommunenes farvannsforvaltning har vært finansiert gjennom anløpsavgiften. Det har vært svært mye støy rundt anløpsavgiften, og ulovlig ilagte avgifter fra havner til brukerne. Dette er blant annet dokumentert og håndtert i rettsvesenet. Se for øvrig eget innspill om anløpsavgift til kapittel 9 i NOU – under avsnitt 3 over.

Norges Rederiforbund mener forslaget om å overføre ansvaret for forvaltningen av farvannet utenfor havneavgrensning kommune til stat, samt en fjerning av anløpsavgiften, er positivt. Vi mener denne endringen vil være et viktig grep for å få en mer helhetlig styring av farvannsforvaltningen.

Norges Rederiforbund vil samtidig påpeke at det er viktig å gjøre gode analyser av hvordan sikkerheten best mulig ivaretas og hvordan kostnadsbildet vil endre seg som en konsekvens av endrede ansvarsforhold.

Vi mener endringen ikke må medføre en økt brukerfinansiering, eksempelvis gjennom økte vederlag fra havnene eller økte statlige avgifter. Vi vil samtidig fremholde at farvannsforvaltningen kan gjøres mer effektiv enn det som er tilfellet i dag hvor havnene løser dette ulikt fra havn til havn. Det er viktig at finansieringen av farvannsforvaltningen er transparent, slik som også EUs havneforordning krever, se for øvrig egen tekst om havneforordningen til avsnitt 10.7.3. Brukerbetaling, under avsnitt 3 over.

Norges Rederiforbund mener det er avgjørende at det i det påfølgende lov- og forskriftsarbeidet, legges betydelig vekt på å klargjøre Kystverkets rolle og ansvar i farvannsforvaltningen, Kystverkets myndighetsutøvelse, og at det legges opp til smidige og effektive prosesser mellom brukere og myndighetene.

## 7. MERKNADER TIL ENKELTE ANDRE FORSLAG I UTREDNINGEN

### *Lovens formål*

I NOUens del 2 avsnitt 7.1. omtales utvalgets forslag til lovens formål. Norges Rederiforbund støtter flertallets forslag til formålsparagraf. Havnene er viktige knutepunkt i en logistikkjede, og det er derfor positivt at formålsparagrafen ivaretar sjøtransporten som transportform, og hvor både hensyn til effektivitet, sikkerhet og miljø er trukket frem.

### *Definisjoner*

I NOUens avsnitt 7.4. beskrives utvalgets forslag til definisjoner. Norges Rederiforbund mener at man bør bruke begrepet «rederi» og ikke «reder». Begrepet «rederi» er mer presist og klarere definert, og brukes også i annen nyere lovgivning som omfatter sektoren som for eksempel skipssikkerhetsloven og i skipsarbeidsloven. Rederiforbundet støtter med dette dissens fra mindretallet, utvalgsmedlemmet Bjørnflaten, på bruk av begrepet «reder» i loven. Se også innspill til definisjoner under avsnitt 5 over.

### *Teknologisk utvikling*

I NOUens del 1 avsnitt 3.4. omtales teknologisk utvikling, og i avsnitt 3.4.4. dets betydning for sjøtransport og sjøsikkerhet.

Vi står overfor en rivende teknologisk utvikling i skipsfarten. Økt fokus på klima, miljø, sikkerhet og samfunnsansvar, både i samfunnet for øvrig og blant aktørene, nasjonalt og internasjonalt. En teknologisk revolusjon basert blant annet på digitalisering og automatisering preger og vil prege skipsfarten i lang tid fremover, både gjennom en mer moderne flåte, nye verdikjeder, konsepter og nye forretningsmodeller. Nye skip bygges, og eksisterende skip rustes opp med moderne teknologi og utstyr.

Utviklingen av autonome skip er et eksempel på en utvikling som har skjedd langt raskere enn mange hadde forutsett. Autonomi er en viktig driver for utvikling av ny teknologi innen maritim næring som kan lede til nye skipskonsepter, lastehåndteringssystemer og havneinfrastruktur, samt nye operasjons- og transportmodeller. Autonome og spesielt mindre ubemannede skip kan gjøres betydelig mer energieffektive enn dagens lasteskip. Rolls Royce har beregnet at energibehovet for sjøfrakt kan reduseres med opptil 30 prosent ved å fjerne hotellseksjonen og personlig sikkerhetsutstyr på skipet, tilhørende energibehov og ved å få mer plass til gods. Ubemannede skip kan også redusere hastigheten uten at dette gir konsekvenser for mannskapskostnaden. Dette vil ytterligere redusere energibehovet og gir også et konkurransedyktig grunnlag for batteridrift på korte til mellomlange avstander.

Denne utviklingen vil kreve at det allerede nå utvikles og etableres nye systemer og infrastruktur på sjø og land. På den ene siden gjelder det myndighetenes overvåkings-systemer og sjøsikkerhetstjeneste, hhv. mer moderne infrastruktur for sjøtransporten, herunder sjøsikkerhetssentralene, farleder og navigasjonsinfrastruktur (fyr og merker) og ikke minst lostjenesten. På den andre siden kreves det en automatisering av havnene – på sikt kan dette innebære ubemannede havner med automatiserte og digitaliserte tjenester – både i kommunikasjon og operasjon – alt fra lasting og lossing, avfallshåndtering m.m. Arbeidskraften på land vil være mer å utvikle, overvåke og tilpasse systemene som legger til

rette for automatiserte tjenester og prosesser, og behovet for kompetanse vil derfor også endres.

Norges Rederiforbund er positive til at utvalget gir føringer for at regelverk for sjøtransport og sjøsikkerhet, herunder Havne- og farvannsloven, og tilhørende lov- og forskriftsarbeid, må være teknologinøytralt og innrettes slik at det ikke hindrer eller forsinker innovasjon og teknologisk utvikling. Dette innebærer en videreutvikling i tråd med brukernes behov og mulighetene som den teknologiske utviklingen gir.

Norges Rederiforbund mener det er viktig at overordnede strategier, mål og planer for sjøtransporten fra blant annet Maritim strategi (2015) og regjeringens havstrategi, Ny vekst, stolt historie (2017) og Nasjonal Transportplan 2018-2029, hensyntas i forbindelse med det pågående lov- og forskriftsarbeidet for havner og farvann.

### ***Myndighet ved sikkerhetspolitisk krise og i krig***

I NOUens kapittel 8 omtales myndighet ved sikkerhetspolitisk krise og i krig. Norges Rederiforbund støtter utvalgets innstilling om å sikre havnenes funksjonalitet i krise og krig gjennom generelle beredskapskrav, men også særskilte krav til spesielt viktige havner. Det bør gjøres en vurdering av hvilke havner som er spesielt viktige i beredskapssammenheng.

Norge må betraktes som en øy i strategisk beredskapssammenheng. Forsyninger og alliert forsterkning vil derfor måtte komme sjøveien. Beredskapsplaner, jevnlig øving og krav fra myndighetene vil derfor være viktig for å utnytte de svært viktige ressursene som havnene representerer.

### ***Regulering av ferdsel - midlertidig begrensning av fartøyers opphold i havn***

I NOUens avsnitt 9.5. gjør utvalget vurderinger og forslag knyttet til regulering av ferdsel. I avsnitt 9.5.2.4. foreslår utvalget en endring hvor kommunene gis en hjemmel til midlertidig begrensning av anløp til havn når det er nødvendig fordi lokal luftforurensning overskrider tillatt nivå.

Norges Rederiforbund har en ambisiøs miljøvisjon om at norsk skipsfart ikke skal ha miljøskadelige utslipp til sjø eller luft. Skipsfarten er den mest energieffektive transportformen, og det er samtidig en erkjennelse at skipsfarten i dag står for utslipp til luft og hav som er av stor betydning lokalt, regionalt og globalt. Skipsfarten transporterer 90 prosent av verdens varehandel, men står samtidig for 2,7 prosent av verdens klimagassutslipp. I Norge står innenriks skipsfart for 9 prosent av klimagassutslippene (DNV GL 2014).

Det er svært positivt at FNs maritime organisasjon, IMO, i vår inngikk en klimaavtale som innebærer at skipsfarten skal redusere sine utslipp med minst 50 prosent innen 2050 og har som mål at skipsfarten skal bli helt karbonfri så fort som mulig i løpet av dette århundret. Det er derfor behov for å regulere skipstrafikken og gjennom dette også utslipp fra skipsfarten lokalt - når det er akutte situasjoner med luftforurensning langs norskekysten.

Norges Rederiforbund støtter flertallets forslag om at det i ny havne- og farvannslov bør tas inn hjemmel for kommunen som offentlig myndighet til å midlertidig regulere og begrense

skipstrafikk inn til havn når dette vurderes som nødvendig av hensyn til lokal og akutt luftforurensning. Utvalgets vurderinger om at visse premisser må gjelde for at skipstrafikken skal kunne begrenses er svært viktige dersom det skal innføres en slik hjemmel.

Rederiforbundet vil fremheve følgende premisser som er avgjørende for et slikt regelverk, flere av disse er også omtalt i NOUen:

- Reguleringen av skipstrafikken på bakgrunn av luftkvalitet bør kun begrenses midlertidig når det er nødvendig for å unngå eller begrense ulovlig akutt lokal luftforurensning.
- En forutsetning for at begrensningen skal anses som nødvendig er at den vil gi et reelt bidrag til å unngå eller begrense overskridelsen av timesgrenseverdiene. Det må også kunne dokumenteres.
- Tiltaket må vurderes i en helhet, en begrensning av skipstrafikken vil ikke gi et reelt bidrag dersom begrensning fører til slik økt landtransport at den samlede forurensningen ikke reduseres.
- Fartøy som benytter null- eller lavutslippsteknologi som f.eks. landstrøm eller batteridrift vil ikke påvirke timegrenseverdiene i den lokale luftkvaliteten, og anløp av disse må derfor ikke begrenses. Dette vil også bidra til å fremme bruk av mer null- og lavutslippsteknologi i skipsfarten.
- Skip på gjennomreise som ikke gjør opphold i farvannet må ikke påvirkes av en slik hjemmel, da det vil skape svært stor uforutsigbarhet for kystnær skipstrafikk. Skip på gjennomreise har også kun begrenset påvirkning på lokal luftkvalitet.
- Rutegående trafikk har også særlige behov for forutsigbarhet, dette bør også hensyntas.
- For at rederiene og vareeierne i større grad skal kunne tilpasse seg evt. lokale reguleringer, er det viktig at systemet utformes på en transparent og forutsigbar måte, det må også fastsettes i forskrift.

Nærskipsfarten er sterkt konkurranseutsatt og et segment med relativt lave marginer. Skipenes fordeler er blant annet store volumer, og lasten om bord på et skip kan representere store verdier. Rederienes forpliktelser overfor vareeiere reguleres i kontrakter, både kortsiktige og langsiktige. Utenforliggende faktorer som skaper usikkerhet om rederienes evne til å levere i henhold til kontrakt og forpliktelser kan ha stor påvirkning på sjøtransportens konkurransekraft. En svekket konkurransekraft for sjøtransporten kan bidra til at lasten i stedet går på sterkt trafikkerte veier. Dette er ikke i tråd med politiske målsettinger om mer last fra land til sjø, og vil samtidig bidra til en økning i skadelige utslipp til klima og miljø. Rederiforbundet vil derfor fremheve at det for rederiene er viktig med forutsigbarhet og transparens.

Norges Rederiforbund mener at en slik hjemmel kan være et positivt bidrag til å bedre luftkvaliteten lokalt i Norge i perioder når utslippene er akutte og høye. I tillegg til en slik hjemmel må det jobbes målrettet fra norske myndigheter for å tilrettelegge for at mer lav- og nullutslippsteknologi tas i bruk i skipsfarten. Eksempler på dette er tilskudds- og finansieringsordninger gjennom ENOVA, Innovasjon Norge, Eksportkreditt og GIEK, i tillegg til en videreføring av det norske NOx-fondet.



### **Losloven**

I NOUens avsnitt 9.9. behandler utvalget losordningen. Norges Rederiforbund støtter forslaget om å inkludere losloven i havne- og farvannsloven, ref. NOUens avsnitt 9.9.2. Ved å inkludere losloven i havne- og farvannsloven kan det bidra til at det blir færre lover å forholde seg til for næringen, og at dette kan bidra til forenkling og modernisering av lover/regelverk. Dette under den forutsetning at det ikke gjøres materielle endringer i losloven ifm. arbeidet med denne NOUen, noe også utvalget selv foreslår.

Når dette er sagt, er det behov for at lostjenesten moderniseres og effektiviseres, samt at finansieringsmodellen av tjenesten endres, prisen på tjenesten er over 700 millioner kroner og i all hovedsak brukerfinansiert. Rederiforbundet mener tiden er moden for å endre dette i takt med utviklingen i samfunnet, men at dette må skje på egnet måte, og ikke ifm. arbeidet med denne NOUen.

### **Sikring av havner og havneanlegg**

I NOUens avsnitt 10.5. behandler utvalget temaet sikring av havneanlegg. Norges Rederiforbund mener det er viktig at Kystverkets ansvar som tilsynsmyndighet ifm. ISPS-regelverket må følges opp, dette inkluderer også gjennomføring av en sårbarhetsanalyse av de ikke ISPS-godkjente havnene.

Norges Rederiforbund mener det samtidig er viktig at dette regelverket følges opp på en fornuftig måte langs norskekysten. Det er en rekke mindre havner og kaier langs kysten, og disse har et annet risikobilde og andre ressurser tilgjengelig enn de større trafikkhavnene. Rederiforbundet støtter utvalgsmedlemmet Bjørnflatens merknad i avsnitt 10.5.3. om at det er viktig at Kystverket følger opp sitt ansvar ifm. ISPS-koden langs kysten.

### **Transportplanlegging og meldeplikt**

Ref. NOUens avsnitt 11.2. om transportplanlegging og meldeplikt, vil vi peke på følgende; det norske rapporteringssystemet for skip, SafeSeaNet Norway, er en felles nasjonal, elektronisk meldeportal for skipsfarten. Portalen er basert på et europeisk *Single Window*-konsept, først introdusert i EU direktiv 2002/59.

Norges Rederiforbunds medlemmer støtter det norske SafeSeaNet systemet, da det bidrar til administrativ forenkling for næringen. Dette skjer gjennom at rapporteringspliktig informasjon sendes til nasjonale myndigheter én gang, samt at det tar i bruk digital kommunikasjon mellom brukere og myndigheter. Det er positivt at norske myndigheter har vært fremoverlente i arbeidet med å ta systemet i bruk i Norge.

Norges Rederiforbund mener på generelt grunnlag at det også er viktig å jobbe kontinuerlig for å forenkle og holde rapportering fra skip til havner og myndigheter på et minimum. Hovedfokus for skipets besetning må være å navigere og drifte skipet, og det er derfor viktig å holde pliktig rapportering fra skip på et minimum.

Norges Rederiforbund støtter utvalgsmedlemmet Bjørnflatens merknad om SafeSeaNet i avsnitt 11.2.2.

Et nytt europeisk regelverk er nå under utvikling. Dette regelverket regulerer skipenes rapporteringsplikt til havnene ved anløp i europeiske havner. Målet er å etablere et felles maritimt rapporteringssystem i EU («an EU maritime single window») og Europakommisjonen foreslår nå en ny forordning som skal erstatte direktiv 2010/65/EU.

Mange av skipene som anløper norskekysten anløper også andre europeiske havner, og rapporterer derfor til mange nasjonale myndigheter som opererer med forskjellige systemer.

Dagens europeiske regelverk vurderes som for byråkratisk og fragmentert, og det forslaget som nå legges frem skal bidra til å redusere administrativ byrde for næringen, samt fremme digitalisering. Det er positivt. Industrien ba opprinnelig om et eget harmonisert europeisk «SafeSeaNet», det vil si ett felles system med ett grensesnitt som driftes av Europakommisjonen. Vi mener resultatet ble et kompromiss som kan bli en god løsning for industrien og kyststatene.

Da regelverket som foreslås er en forordning, har ikke medlemslandene - inkludert Norge - mulighet til å avvike fra det som står i regelverket når det skal implementeres. Norges Rederiforbund mener dette er positivt, all den tid det unngår en fragmentering av rapporteringspliktene i europeiske havner. Det gjør det også enklere å gjenbruke data.

Norges Rederiforbund mener det er viktig at norske myndigheter støtter opp om det europeiske initiativet om å forenkle rapporteringen for skip. Det er også viktig at norske myndigheter involverer seg i EUs arbeid med å ferdigstille dette regelverket, både for å sikre at norske myndigheters interesser vedrørende SafeSeaNet Norway ivaretas, i tillegg til at det er viktig at interessene til de norske rederiene som anløper europeiske havner ivaretas.

\*\*\*

Vi står til disposisjon for ytterligere informasjon dersom dette er ønskelig.

Med hilsen  
Norges Rederiforbund

**Amund Drønen Ringdal**  
Direktør, Næringspolitikk  
(Sign.)

Vedlegg jf. henvisning under avsnitt 5 i høringsuttalelsen:

*Norges Rederiforbunds høringssvar til departementet av 6. oktober 2016 vedr. norsk tiltredelse til vrakfjerningskonvensjonen og gjennomføring av konvensjonen i norsk rett.*

Kopi:  
Nærings- og fiskeridepartementet v/ Maritim avdeling  
Kystverkets hovedkontor