

Høringsnotat – forslag til forskrift om havners beredskap og støtte til Forsvaret ved kriser og i krig (havneberedskapsforskriften)

Innledning

På vegne av Nærings- og fiskeridepartementet sender Kystverket med dette forslag til forskrift om havners beredskap og støtte til Forsvaret ved kriser og i krig (havneberedskapsforskriften) på høring.

Høringsnotat med forskriftsforslag er også tilgjengelig på Kystverkets hjemmeside www.kystverket.no – under fanen regelverk/Kystverkets høringer. Vi ber om at eventuelle merknader sendes til Kystverket innen den 01.10.23. Merknader kan sendes på e-post til post@kystverket.no eller per post til Kystverket, Serviceboks 1502, 6025 Ålesund. Vennligst merk svaret med vår referanse 2021/2382.

Vi ber adressatene vurdere om det er behov for å legge høringen frem for underliggende/tilknyttede etater og organ som ikke står oppført på høringslisten. Eventuelt ber vi høringsinstansene om å konferere med underliggende/tilknyttede etater og inkludere deres synspunkt i høringsuttalelsen. For ordens skyld nevnes at høringen er åpen også for andre enn de som står oppført på høringslisten.

Spørsmål vedrørende høringsforslaget kan rettes til seniorrådgiver Kjetil Borhaug på telefon 900 86 380 eller på e-post til kjetil.borhaug@kystverket.no.

Bakgrunn

De norske havnene, havneanleggene og farledene utgjør et sentralt element i norsk forsvarsplanlegging, NATOs planverk og de er en viktig del av Totalforsvaret. Ved kriser og i krig vil Norge være avhengig av forsterkninger fra allierte. Hoveddelen av militære styrker, materiell og etterforsyninger mv. vil måtte komme med skip og losses over norske havner.

Norges lange kystlinje, topografi, samt omfanget av de forsterkninger som skal mottas, gjør det påkrevd at sentrale norske havner i alle landsdeler er tilgjengelige, forberedte og øvet for mottak av allierte forsterkninger til Norge. Det er behov for å regulere i forskrift hvilke havner dette gjelder, og regulere nærmere hva som gjelder for disse havnene i fredstid, ved krise og i krig eller når krise eller krig truer.

Kystverket har fått i oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet å revidere gjeldende beredskapsregelverk, herunder forskrift om overføring av myndighet etter havne- og farvannsloven av 8. juni 1984 nr. 51 § 2 fjerde ledd til statlig organ (forskrift om direktiv for havneberedskapen), fastsatt ved kgl. res av 16. januar 1987.

Den nye havne- og farvannsloven fra 2019 har gitt nye og endrede hjemler på beredskapsområdet. En oppdatering og modernisering av havneberedskapsregelverket er ønskelig for å bringe forskriften i tråd med det nye lovgrunnlaget. Revisjonen er også en oppfølging av prosjektet "Transport i totalforsvaret", basert på regjeringens vedtak fra høsten 2016 om "Program for videreutvikling av totalforsvaret og øke motstandsdyktigheten i samfunnskritiske funksjoner" (Totalforsvarprogrammet). Hovedformålet med programmet er å videreutvikle og styrke totalforsvaret og øke robustheten innen syv samfunnskritiske funksjoner fastsatt av NATO.

I gjeldende forskrift fra 1987 er det utpekt et stort antall kommunale havner som skal anses som beredskapshavner som har en særlig betydning under beredskap og i krig. Flere av disse havnene oppfyller ikke lenger Forsvarets krav til kapasiteter, infrastruktur og intermodalitet som gjør dem egnet som særlig utpekte havner for Forsvaret og allierte i en krise eller krig. Videre gis det i 1987-forskriften blant annet bestemmelser om overføring av myndighet fra kommunalt til statlig organ i disse havnene, og det er krav til beredskapsplaner, øvelser og opprettelse av egne havnekomiteer som skal være rådgivende overfor havneledelsen i en krise eller krig.

Det er nå behov for en oppdatering av denne forskriften, både materielt og lovteknisk, slik at den samsvarer bedre med nytt lovgrunnlag, dagens samfunn og Forsvarets behov.

Kystverket har derfor sammen med Forsvaret og Norske Havner utarbeidet et forslag til revidert forskrift.

Nærmere om forslaget

Forskriften skal sikre at Forsvaret og allierte forsterkningsstyrker får prioritert tilgang til havner og havneanlegg av særskilt forsvarsmessig betydning ved kriser og i krig, og pålegger disse havnene blant annet å utarbeide, øve og vedlikeholde operative beredskapsplaner. Forsvaret har gjort en vurdering av hvilke havner som er av særlig forsvarsmessig betydning, og denne listen er oppdatert i forhold til gjeldende forskrift. Listen over havner og havneanlegg som omfattes fremgår av et vedlegg til forskriften. Dette vedlegget vil være gradert etter sikkerhetsloven, og derfor ikke offentlig tilgjengelig. Dette er i tråd med gjeldende vurdering og praksis knyttet til tilsvarende liste for 1987-forskriften.

Det er gjort noen materielle endringer i forslaget til ny havneberedskapsforskrift. I gjeldende forskrift er det blant annet kun kommunale havner som er omfattet, mens det i forslaget åpnes for at også private og andre offentlige havner enn de kommunale havnene kan pekes ut som havner av «særlig forsvarsmessig betydning».

Mye av innholdet i gjeldende forskrift videreføres i forslaget til ny forskrift, blant annet ordningen med myndighetsoverføring fra kommunalt til statlig organ. Når spesifikke tiltak i Sivilt beredskapssystem (SBS) iverksettes vil det skje en overføring av myndighet og råderett over de offentlige havnene til Statsforvalteren (tdl. Fylkesmannen), samt en overføring av råderett over de private havnene til Statsforvalteren.

Forskriften viderefører også kravene til operative beredskapsplaner og øvelser i de aktuelle havnene, mens ordningen med å opprette egne havnekomiteer ikke er videreført. Denne ordningen anses lenger ikke hensiktsmessig, fordi flere av de organer som tidligere var representert her ikke lenger eksisterer i sin daværende form og funksjon, og at havnens daglige ledelse i samarbeid med Statsforvalteren og Forsvaret anses å ha den nødvendige kompetanse til å lede havnen i en krise eller krig. Det er imidlertid innarbeidet et forslag om å opprette et havneberedskapsutvalg som skal ha årlige møter i fredstid for å ivareta behovet for et formalisert samarbeid, plankoordinering og informasjonsutveksling. Et slikt nasjonalt utvalg hvor de utpekte havnene, Forsvaret, Kystverket, Statsforvalterne og andre beredskapsaktører kan møtes, anses som et mer effektivt organ hvor man kan oppnå større grad av samordning, koordinering og ressursdeling.

Det er Nærings- og fiskeridepartementet som eier forskriften, men det er forutsatt at endringer i forskriften skal utvikles i tett samarbeid med Forsvaret, siden det først og fremst er Forsvarets og allierte forsterkningsstyrkers behov som skal dekkes. Det er Forsvaret som gjør en vurdering av hvilke havner som er av særlig forsvarsmessig betydning i vedlegget, og dette vedlegget kan endres uten at forskriftsteksten ellers endres.

Merknader til de enkelte bestemmelsene i forskriftsutkastet

Forskriften fastsettes med hjemmel både i havne- og farvannsloven § 2 sjette ledd og § 31 andre og tredje ledd og beredskapsloven § 18 jf. § 15. Forskriften skal fastsettes av Kongen i statsråd, jf. hfl. § 2 sjette ledd.

Beredskapsloven § 18 jf. § 15 gir hjemmel til å gi forskrift om bruksrett til eiendom og råderett over løsøre, i dette tilfellet bruksrett til havneeiendom/havneanlegg og råderett over havneinfrastruktur som ramper, kraner mv. I tråd med § 15 kan denne hjemmelen anvendes «når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare». For forskriften her er dette hjemmelsgrunnlaget ment brukt for å sikre at staten kan overta full styring over kommunale og private havner med tilhørende utstyr, jf. utkastets §§ 4 og 5. De beføyelser som kan gjennomføres i medhold av beredskapsloven § 15 forutsetter da at terskelvilkåret «når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare» er oppfylt. Det er ikke et krav om at krig eller væpnet konflikt har brutt ut, men det må være fare for det, f. eks. ved at en alvorlig sikkerhetspolitisk situasjon har oppstått som truer Norges selvstendighet eller sikkerhet.

Alminnelig bistandsplikt for eiere og operatører av alle havner og havneanlegg, både i kriser og i krig, fremgår av havne- og farvannsloven § 31 første ledd.

§ 1 Formål

Bestemmelsen angir formålet med forskriften. Ved sikkerhetspolitiske kriser og i krig vil Forsvaret og allierte ha et stort behov for å benytte utpekte norske havner og havneanlegg til støtte for militære operasjoner, mottak av forsterkninger og etterforsyninger. Det norske forsvarskonseptet og Norges og NATOs planverk legger stor vekt på bruk av havnene og havneanleggene. I slike situasjoner må Forsvarets og allierte styrkers behov prioriteres. Skal en slik prioritering og enhetlig styring av havneressursene i en nasjonal krisesituasjon bli effektiv, må statlig myndighet ha mulighet til midlertidig å overta myndigheten og råderetten over havneressursene. Dette er en videreføring av dagens ordning.

Formuleringen «tilgang til havner og havneanlegg» må tolkes vidt slik at det omfatter tilgang til kaifrontene, men også all annen infrastruktur og andre tjenester som er tilgjengelig i havnen.

Formuleringen «ved kriser og i krig, eller når krise eller krig truer» sikter til sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt. Den typiske situasjonen vil være krig eller væpnet konflikt hvor flere stater er involvert, men også hybride konflikter med andre stater og andre tilfeller hvor norsk suverenitet eller statssikkerhet utfordres må anses omfattet.

§ 2 Virkeområde

Forskriften gjelder bare for havner og havneanlegg som på forhånd er utpekt til å være av særlig forsvarsmessig betydning, som definert i § 3. Listen over havnene som til enhver tid er utpekt vil være et vedlegg til forskriften. Listen angir hvilke havner og havneanlegg som vil kunne pålegges plikter etter forskriften. Forsvaret, Kystverket og de aktuelle havnene vil operasjonalisere og spesifisere hvilke anlegg/kaier som skal benyttes. Selv om en havn er utpekt, vil en større del av havnen og virksomheten kunne holdes utenfor planverket. Vedlegget til forskriften vil være sikkerhetsgradert etter sikkerhetsloven, og kan endres av departementet i samråd med Forsvaret uten egen høring. Havnene som står på listen må orienteres om dette slik at de kan innrette seg etter forpliktelsene i forskriften. Forskriften uten vedlegg vil være ugradert og offentlig på vanlig måte.

Både offentlige og private havner vil kunne bli omfattet av forskriften. Någjeldende forskrift om direktiv for havneberedskapen fra 1987 gjelder kun for kommunale havner, men Forsvaret og Kystverket ser behov for å kunne utvide virkeområdet til offentlige havner generelt (kommunale, fylkeskommunale og statlige) og også inkludere private havner. Både den nye havne- og farvannsloven og beredskapsloven åpner opp for at både offentlige og private havner kan omfattes av reglene.

§ 3 Definisjon

Vedtakene om hvilke havner som er av særlig forsvarsmessig betydning fattes av Nærings- og fiskeridepartementet, men det vil i praksis være Forsvarets behov som vil være styrende. Avgjørelsen vil være typisk utøvelse av forvaltningsskjønn hvor militærfaglige vurderinger vil være avgjørende. Begrepet «særlig» vil sette en viss skranke for hvor mange havner som kan utpekes. Det vil være tale om havner langs hele kysten som etter militærfaglige vurderinger planlegges benyttet til støtte for militære operasjoner. Også havner som etter planverket har status som sekundære havner eller reservehavner vil kunne være havner av særlig forsvarsmessig betydning, da disse skal kunne fylle rollen dersom den primære havnen i området er ødelagt.

En beslutning om å utpeke havner anses som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og den enkelte havn vil informeres individuelt.

Endringer i planverket, trusselbildet eller den sikkerhetspolitiske situasjonen kan medføre at listen over år vil endre seg.

§ 4 Offentlige havner og havneanlegg - overføring av råderett og myndighet til Statsforvalteren

Denne bestemmelsen har grunnlag i beredskapsloven § 15 og i havne- og farvannsloven § 2 sjette ledd og kan følgelig ikke settes i verk før vilkårene i bestemmelsene er innfridd. Dette er synliggjort ved at vilkårene i lovbestemmelsen er gjentatt i forskriftsbestemmelsens første ledd. Hjemmelen i hfl. § 2 sjette ledd åpner for forhåndsfastsetting av myndighetsoverføring fra kommunen til staten slik det er gjort i denne bestemmelsen.

Bestemmelsen her gjelder kun offentlig eide havner og havneanlegg som fremgår av vedlegget. Det går frem av bestemmelsen at råderetten over de offentlige havnene og myndigheten etter havne- og farvannsloven som ellers ligger til havnen eller kommunen/fylkeskommunen overføres til Statsforvalteren når spesifikke tiltak i Sivilt beredskapssystem (SBS) er besluttet iverksatt. Med råderett menes at Statsforvalteren kan

overta styringen av havnen og disponere havnene og havneanleggene i den utstrekning Forsvaret og allierte har behov for dette, innenfor rammene av havne- og farvannsloven, beredskapsloven og annet aktuelt regelverk. Eiendomsretten overføres ikke, men det er tale om en midlertidig overføring av bruks- og råderetten over havnen og havnens infrastruktur. Havnens personell vil også kunne bli undergitt den statlige råderetten ved at havnen gis pålegg fra den statlige myndigheten, og at de ansatte gjennom sin arbeidsplikt som ansatte utfører tjenester i havnen som Forsvaret og allierte har behov for. Etter andre ledd andre setning vil tilsvarende gjelde for privat ansatte og privat eid infrastruktur og annet materiell som benyttes i den ordinære havnedriften. Et annet alternativ kan være å benytte de mekanismer som gjelder for rekvirering av arbeidskraft etter beredskapslovgivningen.

Det fremgår av tredje ledd at Statsforvalteren i dialog med Forsvaret skal sørge for at havnen i en slik situasjon drives og forvaltes slik at Forsvarets behov blir ivaretatt, i tillegg til normal drift av havnen.

Utgangspunktet vil være at havnen skal drives mest mulig som før og at havnens ledelse i fredstid normalt også leder havnen i krise og krig, men med mulighet for Statsforvalteren til å instruere havnen og havneledelsen dersom det oppstår behov for det.

Overføring av myndighet og råderett etter bestemmelsen gjelder så lenge aktuelle tiltak i SBS er gyldig. Når dette tilbakekalles vil myndighet og råderett tilbakeføres.

§ 5 Private havner og havneanlegg- overføring av råderett til Statsforvalteren

Denne bestemmelsen har grunnlag i beredskapsloven § 15 og kan følgelig ikke settes i verk før vilkårene i bestemmelsen er innfridd. Dette er synliggjort ved at vilkårene i lovbestemmelsen er gjentatt i forskriftsbestemmelsens første ledd. Bestemmelsen gjelder kun for de private havnene og havneanleggene som fremgår av vedlegget. Det går frem av bestemmelsen at råderetten over disse havnene overføres til Statsforvalteren når spesifikke tiltak i Sivilt beredskapssystem (SBS) er besluttet iverksatt. Bestemmelsen er utformet likt med § 4, med unntak av at overføring av offentlig myndighetsutøvelse etter havne- og farvannsloven til Statsforvalteren ikke er aktuelt, da private havner ikke innehar offentlig myndighet. For øvrig skal bestemmelsen forstås og anvendes på samme måte som for offentlige havner. På samme måte som ved overføringen etter § 4 er det tale om en midlertidig overføring av bruksrett og råderett uten at eiendomsretten berøres. Det vises til merknadene til § 4 over.

§ 6 Forsvarets rettigheter

Bestemmelsen regulerer Forsvarets og allierte styrkers prioritet til å ta i bruk havnene og havneanleggene i kriser og i krig eller når slike truer. Forsvaret og allierte styrker har prioritet foran havnens øvrige drift. Så langt det er mulig og ikke til hinder for Forsvarets interesser skal havnen operere som normalt. Avklaringer om begrensninger i driften av havnen skal gjøres i samråd med Forsvaret i tråd med mekanismene omtalt i tredje ledd i §§ 4 og 5.

Det går frem av andre ledd at dersom krigsskueplass er erklært over et område, så kan Forsvaret overta all offentlig myndighet i henhold til beredskapsloven. Det vil si at Forsvaret overtar myndigheten fra Statsforvalteren. Med krigsskueplass menes et område hvor krigshandlinger foregår, eller kan antas å være nært forestående. Ordningen gjør det mulig

for Forsvaret å ta hånd om all offentlig myndighet i et område som er direkte utsatt for pågående eller nært forestående krigshandlinger. Denne delen av forskriftens § 6 er mer av informativ karakter da bestemmelsene om opprettelse og virkningen av «krigsskueplass» fremgår av beredskapslovens bestemmelser. Det er normalt Kongen i statsråd som beslutter hvilke områder av riket som skal anses som krigsskueplass i den enkelte situasjon.

§ 7 Havneberedskapsplaner

Bestemmelsen stiller krav til at det skal foreligge beredskapsplaner på både nasjonalt og lokalt nivå.

I første ledd er det bestemt at Kystverket skal utarbeide og vedlikeholde en overordnet beredskapsplan for havnene basert på den til enhver tid gjeldende utgave av Sivilt beredskapssystem (SBS). Dette planverket skal gi generiske og overordnede føringer for det beredskapsansvaret og –oppgaver som tilligger havnene som er omfattet av forskriften, herunder hvilke spesifikke tiltak fra SBS som disse havnene vil ha ansvaret for å iverksette i krise og krig.

Etter andre ledd har havnene plikt til å utarbeide egne, operative planverk basert på det overordnede planverket. Dette skal skje i dialog med Forsvaret og Kystverket slik at planene er avstemt med Forsvarets behov og SBS. Havnene skal sørge for at eget planverk er oppdatert i henhold til den siste versjonen av det overordnede planverket. Havnens planverk må også oppdateres i samsvar med aktuelle endringer i havnen, eller endringer i Forsvarets behov lokalt. Havnene skal sørge for å øve tilstrekkelig på eget planverk slik at dette er forberedt og kjent i de relevante delene av havnen. Havnene må også gjøre andre forberedelser i fredstid, slik at planverket faktisk vil kunne fungere i krise og krig.

For å sikre gjennomføring av bestemmelsen følger det av siste ledd at Statsforvalteren skal påse at havnenes planverk oppfyller kravene i andre ledd, herunder at planene er samordnet med overordnet planverk og at disse er tilstrekkelig øvd. Dette er i tråd med føringene i gjeldende regelverk samt retningslinjene i Statsforvalterens samfunnssikkerhetsinstruks.

§ 8 Havneberedskapsutvalget

Det skal etableres et havneberedskapsutvalg som skal sikre samarbeid mellom de aktuelle havnene, Forsvaret, relevante Statsforvaltere og Kystverket. Utvalget vil være en arena for koordinering av planverk og øvelser, samt for å gjennomføre skrivebordøvelser. Formålet med utvalget er å styrke Norges havneberedskap og å bidra til informasjonsutveksling, koordinering, kompetansebygging og gjensidig utnyttelse av ressurser.

For å sikre kontinuitet og gjensidig forpliktende deltakelse, skal havneberedskapsutvalget ha minst ett nasjonalt (felles) møte hvert år med obligatorisk møtedeltakelse. Det kan i tillegg arrangeres møter utover dette dersom lokale, regionale eller spesielle forhold tilsier det. Kystverket og Forsvaret har ansvaret for å kalle inn og planlegge møtene.

Av hensyn til behovet for å dele gradert informasjon kan Forsvaret eller Kystverket stille krav om at deltakerne har nødvendig og tilstrekkelig sikkerhetsklarering. Dette vil måtte anmodes om og saksbehandles på normal måte etter reguleringene i sikkerhetsloven.

§ 9 Meldeplikt

I paragraf 9 er det tatt inn et forslag om en meldeplikt for havnene som omfattes av forskriften. Dette er en videreføring av havnenes meldeplikt i Kongelig resolusjon av 19. desember 1997 «Instruks om rapporteringsplikt for offentlige tjenestemenn for å bistå sjømilitære myndigheter i oppsynet langs kysten og i norske sjøområder», men er nå hjemlet i havne- og farvannsloven § 39 andre ledd.

Norske havner vil være av stor betydning for fremmede makter å kartlegge, overvåke og undersøke. Særlig i en spent sikkerhetspolitisk situasjon vil det være viktig at havnene og havnenes ansatte bidrar til å informere om mistenkelig aktivitet som kan være kartlegging eller forberedelser til militære anslag. Den ovennevnte kongelige resolusjonen gjelder kun offentlige havner. Ved å ta bestemmelsen inn i forskriften vil den også gjelde for private havner.

Regelen er utformet som en ordensregel og en oppfordring, og manglende etterlevelse kan ikke sanksjoneres etter forskriften. Vi har likevel funnet det riktig å foreslå en slik regel for å understreke den viktige rolle havnene og de ansatte i havnene langs hele kysten kan spille når det kommer til å følge med på eventuell fremmed, mistenkelig aktivitet.

Bestemmelsen gjelder i «fred, krise og krig», men det vil naturlig nok være mest aktuelt med slik rapportering i krisestadiet under en eskalering av en spent, internasjonal situasjon.

§ 10 Ikrafttredelse

Bestemmelsen fastsetter hvilket tidspunkt forskriften trer i kraft.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Arbeid knyttet til havneberedskapen i krise og krig har i flere år vært prioritert lavt. Det utdaterte regelverket er en del av forklaringen på at beredskapsarbeidet ikke har vært prioritert særlig høyt. Kystverket og Forsvaret legger til grunn at den nye forskriften vil revitalisere beredskapsarbeidet i havnene og således styrke havneberedskapen. Dette vil kunne medføre noe økte kostnader for aktørene, men likevel beskjedent sett i forhold til havnenes totale virksomhet. Det må legges til grunn at gjenoppbyggingen av mekanismene i havneberedskapen også vil skje gradvis. Havnene har allerede i dag i stor grad planverk for akutt forurensning, pandemier, terror, sabotasje osv. I mange tilfeller vil det kun være tale om å bygge ut et allerede eksisterende planverk ved å tilføre nye scenarioer og tiltakskort. Det legges opp til at samarbeidet i havneberedskapsutvalget vil kunne gi synergier og besparelser ved at havnene samarbeider om løsninger, utarbeidelse av planverk mv.

Havnene som omfattes av forskriften må påregne kostnader knyttet til utarbeidelse av beredskapsplanverk og andre forberedelser, gjennomføring av øvelser, deltakelse på møter i havneberedskapsutvalget og andre nødvendige tiltak ved katastrofer, krise og krig.

I fredstid er det antatt at en stor del av øvelsene for havnene vil avholdes som skrivebordsøvelser i forbindelse med møter i havneberedskapsutvalget. Øvingskostnadene vil da begrenses til reise og opphold ved slike møter. Tilsvarende vil Forsvaret og Kystverket ha kostnader ved gjennomføring av møtene. Ved feltøvelser der Forsvaret benytter havnefasiliteter er det forutsatt at Forsvaret, eventuelt allierte nasjoner, dekker havnenes

merkostnader ved mottak og tjenesteyting til fartøy på samme måte som det er blitt gjort de siste årene.

I en situasjon der myndighet og råderett blir overført fra havnene til statlig myndighet, eller i andre situasjoner der Forsvarets og allierte styrkers behov for havner prioriteres, vil dette kunne gå ut over havnenes normale drift. Dette kan føre til et økonomisk tap for de havnene som omfattes. Det presiseres imidlertid at havnen skal operere som normalt så langt det er mulig og ikke er til hinder for Forsvarets interesser. Det er egne erstatningsordninger i beredskapsloven og rekvisisjonsloven, der det blant annet går frem at ytelser og tap som følge av rekvisisjon skal dekkes av staten.

Høringsfrist

Vi ber om at eventuelle merknader til forskriftsutkastet sendes til oss innen den 01.10.23.