



KYSTVERKET

FORSLAG TIL

FORSKRIFT OM GJENNOMFØRING AV FORORDNING (EU) nr. 352/2017 OM OPPRETTELSE AV RAMMER FOR LEVERING AV HAVNETJENESTER OG FELLES REGLER OM ØKONOMISK INNSYN I HAVNER (HAVNEFORORDNINGEN)

HØRINGSNOTAT

Innhold

1.	FORMÅL OG HJEMMEL FOR FORSLAGET TIL FORSKRIFT	2
2.	KORT OVERSIKT OVER FORSKRIFTEN	2
2.1	FORSKRIFTSSTRUKTUR	2
2.2	HAVNEFORORDNINGEN KAPITTEL I – FORMÅL, VIRKEOMRÅDE OG DEFINISJONER	3
2.3	HAVNEFORORDNINGEN KAPITTEL II - LEVERING AV HAVNETJENESTER	3
2.4	HAVNEFORORDNINGEN KAPITTEL III – ØKONOMISK INNSYN OG UAVHENGIGHET	4
2.5	HAVNEFORORDNINGENS KAPITTEL IV – ALMINNELIGE BESTEMMELSER OG SLUTTBESTEMMELSER	4
3.	HAVNER SOM REGULERES GJENNOM FORSLAGET TIL FORSKRIFT	5
3.1	INNLEDNING – TEN-T-FORORDNINGEN	5
3.2	DE NORSKE TEN-T-HAVNENE	5
3.3	UTVIDET ANVENDELSE AV FORORDNINGEN	6
3.4	UNNTAK FOR TEN-T-HAVNER SOM IKKE OPPFYLLER GODSKRITERIET	6
4.	KLAGEMEKANISME	7
4.1	KLAGEINSTANS	7
4.2	AVGRENSNINGER	8
4.3	KLAGEPROSEDYRE OG UTFALL AV KLAGEBEHANDLINGEN	9
5.	ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER AV FORSLAGET TIL FORSKRIFT	9
6.	MERKNADER TIL DE ENKELTE BESTEMMELSENE I FORSLAGET TIL FORSKRIFT	10

1. FORMÅL OG HJEMMEL FOR FORSLAGET TIL FORSKRIFT

På oppdrag fra Samferdselsdepartementet sender Kystverket på høring forslag til *forskrift om gjennomføring av forordning (EU) nr. 352/2017 av 15. februar 2017 om opprettelse av rammer for levering av havnetjenester og felles regler om økonomisk innsyn i havner*.

Forskriften implementerer Europaparlamentets forordning og rådsforordning (EU) 352/2017 «establishing a framework on market access to port services and financial transparency of ports» (også kalt havneforordningen) i norsk rett. Havneforordningen ble vedtatt den 15. februar 2017 og får anvendelse i EU-statene fra 24. mars 2019. Det forutsettes at forordningen tas inn i EØS-avtalen innen 24. mars 2019.

Formålet med forordningen er å legge til rette for at leverandører av enkelte havnetjenester gis tilgang til havner for å kunne drive virksomheten sin og å sikre finansiell transparens i havner, samt å etablere felles regler om havnetjenestevederlag og havneinfrastrukturvederlag. Gjennom regulering av disse forholdene skal forordningen bidra til økt kvalitet og effektivitet for havnetjenester og legge til rette for investeringer i havner slik at kostnadene for transportbrukere reduseres og sjøtransporten fremmes.

Hjemmel for forskriften som sendes på høring, er havne- og farvannsloven §§ 42 fjerde ledd andre punktum, 45 tredje ledd og 52.¹ Førstnevnte bestemmelse gir departementet myndighet til å «fastsette prinsipper for prisfastsettelsen» overfor den som tilbyr havne- og transporttjenester, mens § 45 gir departementet myndighet til å gi «nærmere regler om organisering og forvaltning av havner og havnevirksomhet». Forskriftens bestemmelse om tilsynsmyndighet er hjemlet i havne- og farvannsloven § 52.

2. KORT OVERSIKT OVER FORSKRIFTEN

2.1 FORSKRIFTSSTRUKTUR

Forordninger som tas inn i EØS-avtalen, skal gjøres til norsk rett «som sådan», noe som innebærer at havneforordningen skal implementeres i norsk rett «ord for ord».² Både med hensyn til disposisjon og ordvalg er derfor forslaget til forskrift som sendes på høring, i stor grad en oversettelse av EU-forordningen i EØS-tilpasset form.

Forslaget til forskrift består av noen innledende paragrafer om implementeringen av forskriften i norsk rett og deretter en oversettelse av forordningen i EØS-tilpasset form. Sistnevnte betegnes i det følgende også som havneforordningen.

Havneforordningen består av en fortale og fire kapitler;

- Kapittel I – Formål, virkeområde og definisjoner
- Kapittel II – Levering av havnetjenester
- Kapittel III – Økonomisk innsyn og uavhengighet
- Kapittel IV – Alminnelige bestemmelser og sluttbestemmelser

¹ Lov om havner og farvann av 17. april 2009 nr. 19

² EØS-avtalen artikkel 7 bokstav a, Justis- og beredskapsdepartementets veileder *Lovteknikk og lovforberedelse* kapittel 12.7.

2.2 HAVNEFORORDNINGEN KAPITTEL I – FORMÅL, VIRKEOMRÅDE OG DEFINISJONER

Artikkel 1 fastslår at forordningen etablerer rammer for adgang til markedet for levering av havnetjenester og felles regler om finansiell gjennomsiktighet og om havnetjenestevederlag og havneinfrastrukturvederlag.

Forordningen gjelder i utgangspunktet kun for havnene i det Trans-Europeiske transportnett i Europa (TEN-T-nettverket). Havneforordningen åpner imidlertid for at den enkelte medlemsstat både kan innskrenke og utvide kretsen av havner som forordningens bestemmelser skal gjelde for, se punkt 3.3 og 3.4 nedenfor vedrørende dette.

Forordningen regulerer følgende havnetjenester: Bunkring, godshåndtering, fortøyning, passasjertjenester, mottak av avfall og lasterester fra skip, losing og buksering/slep.

Godshåndtering, passasjertjenester og losing er unntatt fra kapittel II om levering av havnetjenester. Kontrakter knyttet til disse tjenestene vil ofte være omfattet av konsesjonskontraktforskriften, noe forså vidt også kontrakter vedrørende de omfattede tjenestene kunne vil være.³ Forordningen er ikke ment å gjøre unntak fra direktivene om tildeling av konsesjoner og offentlige innkjøp.⁴

Mudring er ikke blant de omfattede tjenestene, men det fremgår av artikkel 12(2) at det skal føres separat regnskap for offentlig finansiert mudring.

2.3 HAVNEFORORDNINGEN KAPITTEL II - LEVERING AV HAVNETJENESTER

Kapittel II inneholder bestemmelsene om markedsadgang for leverandører av havnetjenester, - her er som nevnt godshåndtering, passasjertjenester og losing unntatt. Bestemmelsene om markedsadgang gjelder dermed for

- bunkring
- fortøyning
- mottak av avfall og lasterester fra skip
- buksering/slep

Leverandører av disse tjenestene skal gis tilgang til havnefasilitetene på gjennomsiktige, objektive og ikke-diskriminerende betingelser.

I henhold til artikkel 3 er det anledning til å begrense eller regulere adgangen for leverandører av tjenestene gjennom

- a) minstekrav til leverandørene med hensyn til kvalifikasjoner m.v.
- b) begrensning av antallet leverandører
- c) forpliktelser til å yte offentlig tjeneste
- d) begrensninger knyttet til såkalte interne operatører

Medlemslandene kan bestemme at ovennevnte begrensninger likevel *ikke* skal kunne besluttes for én eller flere kategorier av havnetjenester, jf. artikkel 3(2). Forslaget til forskrift som sendes på høring, legger ikke opp til at denne muligheten skal benyttes.

Artiklene 4 til 8 gir nærmere regler om hvilke konkrete begrensninger som kan vedtas og fremgangsmåten i forbindelse med begrensninger.

³ Forskrift om konsesjonskontrakter, FOR-2016-08-12-976

⁴ Europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/23/EU, 2014/24/EU og 2014/25/EU.

Bestemmelsene om tilgang for tjenesteleverandører er ikke til hinder for at havneadministrasjonen også selv leverer tjenesten (som «intern operatør»), jf. artikkel 8. Dersom det er innført minstekrav for leverandører, skal disse kravene da også gjelde for havneadministrasjonen.

Ved bytte av leverandør av havnetjenester på grunn av tildeling av en konsesjon eller en offentlig kontrakt, kan det besluttes at de ansatte hos avtroppende leverandør skal ha rett til å videreføre ansettelsesforholdene hos påtroppende leverandør på samme måte som ved en virksomhetsoverdragelse.

2.4 HAVNEFORORDNINGEN KAPITTEL III – ØKONOMISK INNSYN OG UAVHENGIGHET

I kapittel III er det gitt bestemmelser som skal bidra til finansiell gjennomsiktighet og autonomi i havner. Kapitlets bestemmelser om tjenester gjelder i utgangspunktet alle tjenestene som havneforordningen regulerer, det vil si også godshåndtering og passasjertjenester.

Artikkel 11 foreskriver at de finansielle forhold mellom offentlige myndigheter og en havneadministrasjon som mottar offentlige midler, eller noen som leverer tjenester på vegne av havneadministrasjonen, skal framgå på en gjennomsiktig måte i regnskapene.

Medlemslandene kan på visse vilkår frita TEN-T-havner som ikke oppfyller TEN-T-forordningens godsomslagskriterium, fra de regnskapsmessige forpliktelsene, se punkt 3.4 nedenfor om dette.

Artiklene 12 og 13 regulerer vederlag for havnetjenester og bruk av havneinfrastruktur. Ved fakturering skal det være lett for brukerne å identifisere hvilke beløp som gjelder henholdsvis havnetjenester, bruk av havneinfrastruktur og eventuelle andre betalinger.

Vederlag for tjenester som er koblet til en forpliktelse til å yte offentlig tjeneste, skal fastsettes på en gjennomsiktig, objektiv og ikke-diskriminerende måte samt stå i rimelig forhold til kostnadene ved tjenesten, jf. artikkel 12.

Struktur og nivå for infrastrukturvederlagene fastsettes autonomt av havnen i samsvar med konkurransereglene, jf. artikkel 13. Kriterier for differensiering av havneinfrastrukturvederlag skal være gjennomsiktige, objektive og ikke-diskriminerende. Forordningen er ikke til hinder for individuelle rabattavtaler.

Brukerne skal holdes orientert om havneinfrastrukturvederlagenes art og størrelse. Eventuelle endringer skal varsles overfor brukerne minst to måneder før iverksettelse.

2.5 HAVNEFORORDNINGENS KAPITTEL IV – ALMINNELIGE BESTEMMELSER OG SLUTTBESTEMMELSER

Det følger av artikkel 15 at havneadministrasjonen, i samsvar med nasjonal rett, skal rådføre seg med havnebrukerne om vederlag, koordinering av havnetjenester, tiltak for å bedre tilknytning til baklandet, effektivisering av administrative prosedyrer, arealplanlegging, miljøforhold og HMS.

Havnetjenesteleverandører skal gjøre informasjon om vederlagenes oppbygging og nivå tilgjengelig for brukerne. Havnetjenesteleverandørene skal også sørge for nødvendig opplæring av sine ansatte, jf. artikkel 14.

I henhold til artikkel 16 og 18 skal medlemsstatene sørge for en effektiv prosedyre for å behandle klager i forbindelse med anvendelsen av forordningen. Enhver part med rettmessig interesse skal ha rett til å påklage beslutningene eller enkelttiltakene som treffes i henhold til forordningen av havneadministrasjonen eller «*vedkommende myndighet*».

Medlemsstatene skal videre fastsette sanksjoner for overtredelse av forordningen, jf. artikkel 19.

Artikkel 21 foreskriver at forordningen ikke får anvendelse på havnetjenestekontrakter som ble inngått før 15. februar 2017 og som er tidsbegrensede. Slike kontrakter som ikke er tidsbegrensede, skal endres for å komme i samsvar med forordningen senest 1. juli 2025. Artikkel 21 gjelder ikke for godshåndtering og passasjertjenester.

3. HAVNER SOM REGULERES GJENNOM FORSLAGET TIL FORSKRIFT

3.1 INNLEDNING – TEN-T-FORORDNINGEN

Havneforordningen gjelder i utgangspunktet kun for havnene i det Trans-Europeiske transportnett (TEN-T-nettverket). Dette er havner som medlemsstatene har vurdert at oppfyller minst ett av følgende kriterier i artikkel 20(2) i TEN-T-forordningen⁵:

- a) Det samlede årlige passasjerantall overstiger 0,1 % av det samlede årlige passasjerantall i alle Unionens sjøhavner
- b) Den samlede årlige godsmengde i forbindelse med håndtering av bulk eller non-bulk-gods overstiger 0,1 % av den tilsvarende samlede årlige godsmengde som håndteres i alle Unionens sjøhavner
- c) Sjøhavnen ligger på en øy og er det eneste adgangspunkt til en såkalt NUTS 3-region i det samlede nettet
- d) Sjøhavnen ligger i en region i den ytterste periferi eller i et perifert område utenfor en radius på 200 km fra nærmeste TEN-T-havn.

Vurderingen av kriteriene for passasjer- og godstransport baseres på gjennomsnittlige tall for de siste tre tilgjengelige år innrapportert til Eurostat.

Den enkelte medlemsstat kan velge å gi havneforordningen anvendelse også for andre havner enn TEN-T-havnene, jf. artikkel 1(6). Dette omtales nærmere nedenfor under punkt 3.3.

Videre kan den enkelte medlemsstat velge å lempe på enkelte av forordningens krav for så vidt gjelder havner som ikke oppfyller kriteriet vedrørende godsmengde. Dette omtales nærmere nedenfor under punkt 3.4.

Medlemsstatene kan for øvrig velge ikke å gjøre forordningen gjeldende for TEN-T havner i den ytterste periferi («outermost regions», jf. artikkel 349 TFEU). Dette alternativet er ikke aktuelt for Norge.

TEN-T-nettet skal revideres jevnlig, og det skal gjennomføres en ny totalvurdering av kjernenettet innen 2023. Det tas sikte på å foreta en ny vurdering av det norske TEN-T-nettet av havner innen 2023, og da basere vurderingene på mer oppdatert og treffende statistikkgrunnlag. Vurderingen av TEN-T-nettverket må også sees i sammenheng med det pågående arbeidet med ny nærskipsstrategi og havneplan.

3.2 DE NORSKE TEN-T-HAVNENE

Den siste vurderingen av norske havner opp mot kriteriene i TEN-T-forordningen ble foretatt i januar 2014 basert på statistikk for perioden 2010 til 2012. Vurderingen resulterte i at følgende 16 områder ble meldt inn som TEN-T-havner:

⁵ Europaparlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1315/2013 av 11. desember 2013 om Unionens retningslinjer for utvikling av det transeuropeiske transportnett. TEN-T-forordningen ble innlemmet i EØS-avtalen den 30. november 2015.

- Moss
- Oslo
- Tønsberg
- Larvik
- Grenland
- Kristiansand
- Stavanger
- Karmsund
- Bergen
- Molde
- Kristiansund
- Trondheim
- Mo i Rana
- Narvik
- Hammerfest
- Kirkenes

Havneforordningen er kun ment å gjelde for havner i ovennevnte kommuner som er åpne for alminnelig sjøtransport.

3.3 UTVIDET ANVENDELSE AV FORORDNINGEN

Den enkelte medlemsstat kan velge å gi hele eller deler av forordningen anvendelse også for andre havner enn TEN-T-havnene, jf. artikkel 1(6). I NOU 2018:4 *Sjøveien* videre oppfordrer flertallet i lovutvalget departementet om å gi havneforordningen anvendelse på norske havner generelt.⁶

Forslaget som sendes på høring, går ut på at TEN-T-forordningens bestemmelser om havnetjenestevederlag og havneinfrastrukturvederlag i artikkel 12 og 13 gjøres gjeldende for samtlige havner som er åpne for alminnelig sjøtransport. Dette antas ikke å ha konsekvenser av stor betydning ut fra de relativt begrensede forpliktelsene som følger av artikkel 12 og 13. Artikkel 12 foreskriver at havnetjenestevederlag i havner med begrenset konkurranse som følge av forpliktelse til å yte offentlig tjeneste, skal fastsettes på en transparent, objektiv og ikke-diskriminerende måte. Artikkel 13 foreskriver at havneinfrastrukturvederlag kan fastsettes i henhold til havnens kommersielle strategi og investeringsplaner så lenge de er i samsvar med konkurransereglene.

For havneforordningens øvrige bestemmelser, herunder om markedsadgang for tjenesteleverandører og om regnskapsførsel, bes det om innspill vedrørende to alternativer; om forordningen kun skal gjøres gjeldende for TEN-T-havner eller om de også skal gjøres gjeldende for alle havner som er åpne for alminnelig trafikk.

Det bes om høringsinstansenes syn på om det er behov for å gjøre alle eller utvalgte bestemmelser i havneforordningen gjeldende for flere havner enn TEN-T-havnene.

3.4 UNNTAK FOR TEN-T-HAVNER SOM IKKE OPPFYLLER GODSKRITERIET

I henhold til artikkel 6(7) kan medlemsstatene beslutte at havner i det omfattende nettverket («the comprehensive network») som ikke oppfyller godskriteriet i TEN-T-forordningen, skal kunne begrense antallet tjenesteleverandører for en bestemt havnetjeneste uten at vilkårene i artikkel 6(1) a) til d) foreligger. I slike tilfeller trenger ikke havnen å følge artikkel 6(4) om utvelgelsesprosedyre, men de øvrige punktene i artikkel 6 må overholdes, jf. artikkel 6(5).

⁶ NOU 2018:4 *Sjøveien videre* side 141 og 142.

Havnetjenestene som et slikt unntak kan være aktuelt for, er de tjenestene som er omfattet av kapittel II i forordningen, nemlig

- bunkring
- fortøyning
- mottak av avfall og lasterester fra skip
- buksering/slep

De norske TEN-T-havnene som ikke oppfylte godsomslagskriteriet ved den siste gjennomgangen av nettverket, var

- Moss
- Larvik
- Kristiansand
- Trondheim
- Mo i Rana
- Kirkenes

Spørsmålet om det er behov for unntak for en eller flere av de aktuelle tjenestene, kan stille seg forskjellig for de forskjellige tjenestekategoriene. Forskriftsutkastet som sendes på høring, unntar ikke noen av TEN-T-havnene fra kravene i artikkel 6(1) a) til e). **Vi ber om innspill fra høringsinstansene om hvorvidt det bør gjøres unntak for noen av de omfattede tjenestene, herunder om dette kan gjøres uten at det går på bekostning av kvalitet, effektivitet og kostnadsnivå overfor brukerne.**

I henhold til artikkel 11(8) kan medlemsstatene beslutte at de ovennevnte havnene også kan fritas fra de regnskapsmessige forpliktelsene i artikkel 11 «*når dette fører til uforholdsmessig store administrative byrder, forutsatt at alle offentlige midler som er mottatt, og bruken av dem, forblir helt gjennomsliktige i regnskapssystemet*».

Artikkel 11 skal bidra til at konkurranse- og statsstøttereglene overholdes, og dermed legge til rette for «riktig» prising av de havnetjenestene som havneadministrasjonen leverer. Dette vil være særlig viktig dersom det er flere leverandører av tjenester i havna.

Det er plikten etter artikkel 11(2) om separat regnskap for havnetjenester og mudring for havneadministrasjoner som mottar offentlige midler, som antas å medføre de største endringene for havnene. Ved den begrensede høringen av utkastet til havneforordning i 2013 ble det imidlertid ikke signalisert at havneforordningen ville føre til uforholdsmessig store byrder for havnene. **Forskriften som sendes på høring, legger derfor ikke opp til at havnene som ikke oppfyller godskriteriet, skal fritas fra forpliktelsene i artikkel 11. Vi ber imidlertid om innspill vedrørende dette.**

4. KLAGEMEKANISME

4.1 KLAGINSTANS

Artikkel 18 i forordningen etablerer rett for enhver med rettmessig klageinteresse til å påklage beslutninger eller enkelttiltak som treffes i henhold til forordningen. Artikkel 16(1) pålegger således medlemsstatene å sikre at det finnes en effektiv prosedyre for å behandle klager. Forordningen angir at domstolene kan velges som klageinstans.

Dersom tvisteløsningen helt og holdent overlates til domstolene, kan terskelen for å ta opp saker i mange tilfeller bli for høy for aktørene. Ved at et forvaltningsorgan velges som klageinstans, kan overtredelse av forordningen følges opp med forvaltningstiltak etter havne- og farvannsloven og, dersom det innføres, overtredelsesgebyr i medhold av samme lov.

I forbindelse med den begrensede høringen av havneforordningen i 2013 ble både Konkurransetilsynet og Kystverket nevnt som aktuelle klageinstanser.

Forskriften som sendes på høring, legger opp til at Kystverket skal være klageinstans i relasjon til utvalgte artikler i forordningen. Kystverket har god innsikt i havne- og sjøtransportbransjen gjennom samfunnsoppdraget. Kystverket fører blant annet tilsyn med kommunenes innkreving av anløpsavgift, er delegert myndighet til å kontrollere om disposisjoner over havnekapitalen er lovlige og forvalter tilskuddsordninger på sektoren.

Det bes om høringsinstansenes syn på om det er behov for en administrativ klageadgang og forslaget til klageinstans.

4.2 AVGRENSNINGER

Det foreslås at den administrative klagemekanismen etter havneforordningen skal gjelde artiklene 3, 4, 5, 6, 12, 13 og 15, det vil si leverandørers tilgang til anlegg, installasjoner og utstyr i havnen, fastsettelse og praktisering av minstekrav til tjenesteleverandører, begrensning av antallet leverandører, fastsettelse av vederlag og brukerinvolvering.

Interessene til potensielle leverandører av havnetjenester vil kunne være ivaretatt også gjennom lov om offentlige anskaffelser og forskrifter i medhold av denne loven, herunder konsesjonskontraktforskriften. Klager som gjelder brudd på lov om offentlige anskaffelser og tilhørende forskrifter, behandles av Klagenemnda for Offentlige Anskaffelser (KOFA).⁷ Det foreslås at i den grad interessene til en leverandør av havnetjenester ivaretas tilstrekkelig gjennom muligheten til å klage til KOFA, kan Kystverket avvise klager vedrørende havneforordningen.

Det foreslås ikke at Kystverket skal være klageinstans i relasjon til artikkel 11. Artikkel 11 inneholder bestemmelser om regnskapsføring og innsyn. Artikkel 11(5) angir at innsynsretten til «*vedkommende myndighet*» skal sette myndigheten i stand til å «*vurdere overholdelsen av denne forordning i samsvar med konkurransereglene*». Forpliktelsene i artikkel 11 vil også gjøre det lettere å avdekke brudd på reglene om offentlig støtte. Brudd på konkurranse- og statsstøtteregelverket hører i norsk rett inn under domstolene, i tillegg til at Konkurransetilsynet har kompetanse på feltet.

Konkurransetilsynet vil ikke håndheve overholdelsen av de regnskapstekniske forpliktelsene i artikkel 11. Brudd på disse forpliktelsene kan i prinsippet fanges opp ved revisjon av regnskapene til havneadministrasjonen. I forslaget som sendes på høring, utpekes Kystverket som tilsynsmyndighet i relasjon til forskriften generelt. Kystverket vil dermed ha myndighet til å kontrollere etterlevelsen av de regnskapsmessige forpliktelsene i artikkel 11, men uten at eksterne aktører vil kunne kreve at Kystverket gjør det i kraft av en klagerett.

Havneforordningen inneholder to bestemmelser om ivaretagelse av arbeidstakere. Dette er artikkel 9 om ivaretagelse av arbeidstakernes rettigheter og artikkel 14 om opplæring av personale med særlig vekt på helse- og sikkerhetsaspekter. På dette feltet har ikke Kystverket tradisjonelt hatt en rolle, og det foreslås derfor ikke at den særskilte klagemekanismen etter havneforordningen skal omfatte artikkel 9 og 14.

I den grad det fattes beslutninger i medhold av havneforordningen som er å anse som enkeltvedtak, vil de kunne påklages etter forvaltningslovens regler. Dette vil kunne være aktuelt for beslutninger som tas av statlig myndighet.

⁷ Forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser, FOR-2002-11-15-1288

4.3 KLAGEPROSEDYRE OG UTFALL AV KLAGEBEHANDLINGEN

Som nevnt foreslås det at adgangen til å klage til Kystverket etter havneforordningen skal gjelde artiklene 3, 4, 5, 6, 12, 13 og 15, det vil si leverandørers tilgang til anlegg, installasjoner og utstyr i havnen, fastsettelse og praktisering av minstekrav til tjenesteleverandører, begrensning av antallet leverandører, fastsettelse av vederlag og brukerinvolvering.

Havneadministrasjonens beslutninger vedrørende ovennevnte, vil ikke være å anse som enkeltvedtak. Klagemekanismen i henhold til havneforordningen kan dermed ikke baseres på forvaltningsloven, men må stå på egne ben. I forslaget til forskrift som sendes på høring, legges det opp til at det skal være en klagefrist på tre uker når det gjelder visse beslutninger. I den grad interessene til en leverandør av havnetjenester ivaretas tilstrekkelig gjennom muligheten til å klage til KOFA, bør Kystverket kunne avvise klager.

Forskriften som sendes på høring, er hjemlet i havne- og farvannsloven og vil dermed falle inn under havne- og farvannslovens generelle bestemmelser om oppfølging av ulovlige forhold. Kapittel 10 i havne- og farvannsloven angir forvaltningstiltak som kan iverksettes, blant annet pålegg om retting og tvangsmulkt. I et forslag til ny havne- og farvannslov er det også foreslått å innføre hjemmel for overtredelsesgebyr. Det er ikke hjemmel i havne- og farvannsloven til å ilegge erstatningsansvar eller å erklære at en inngått kontrakt skal være virkningsløs.

Kystverkets avgjørelser i klagesaken vil være å anse som enkeltvedtak som kan påklages etter forvaltningslovens regler.

5. ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER AV FORSLAGET TIL FORSKRIFT

EU-kommisjonens opprinnelige forslag til havneforordning ble sendt på en begrenset høring blant enkelte norske aktører i 2013. Norsk havneforening formidlet at forslaget ikke ville innebære store endringer for norske havner. Heller ikke KS Bedrift Havn hadde sterke motforestillinger mot forslaget, men de uttalte at i den grad EU vedtar regler knyttet til leverandører av havnetjenester, må disse ivareta havnenes rett til å drive forretningsmessig.

Den vedtatte havneforordningen er betydelig omarbeidet i forhold til opprinnelig utkast, og gir havnene større adgang til å begrense leverandørenes markedsadgang. Havneadministrasjonen har rett til å levere havnetjenester som intern operatør, men må åpne opp også for andre leverandører med mindre grunnene i artikkel 6(1) tilsier at det bare bør være én leverandør av tjenesten i havnen. Dette innebærer at havneadministrasjonens inntektsmuligheter kan bli noe redusert, samtidig som andre leverandører gis økt mulighet til inntjening. Som nevnt under punkt 3.4 ber vi om innspill om hvorvidt TEN-T-havner som ikke oppfyller godsomslagskriteriet i TEN-T-forordningen, bør gis en større rett til å begrense antallet leverandører enn det som følger av havneforordningen artikkel 6(1).

Forordningen vil medføre noe mer administrasjon for havner i forholdet til havnetjenesteleverandører og brukere. Forordningen medfører også at de omfattede havnene må gjøre endringer i regnskapsrutiner.

Forskriften vil gi merarbeid for Kystverket i forbindelse med klagebehandling og tilsyn. Det er vanskelig å estimere omfanget av klagesaker, men det antas å være relativt begrenset. Det er naturlig at Kystverket også bistår med veiledning om regelverket overfor havner, leverandører og andre relevante aktører.

6. MERKNADER TIL DE ENKELTE BESTEMMELSENE I FORSLAGET TIL FORSKRIFT

Til § 1. Gjennomføring av forordning (EU) nr. 352/2017

§ 1 foreskriver at havneforordningen skal gjelde som norsk rett i EØS-tilpasset versjon.

Til § 2. Forordningens virkeområde

Når det gjelder § 2, foreslås to alternative bestemmelser.

Alternativ 1 legger opp til at forordningens bestemmelser om havnetjenestevederlag og havneinfrastrukturvederlag i artikkel 12 og 13, samt den tilhørende klageretten, gjøres gjeldende for samtlige havner som er åpne for alminnelig sjøtransport. Forskriften for øvrig foreslås kun å gjelde de norske havnene som til enhver tid inngår i det Trans-Europeiske transportnettet (TEN-T-nettverket) og som er åpne for alminnelig sjøtransport.

Alternativ 2 legger opp til at forordningen gjøres gjeldende for samtlige havner som er åpne for alminnelig sjøtransport.

Forordningen vil ikke gjelde i havner der det i hovedsak kun skjer anløp og transport i forbindelse med eiers egen virksomhet.

I tillegg til ovennevnte minner vi om at vi ber om innspill fra høringsinstansene vedrørende behovet for å unnta TEN-T-havner som ikke oppfyller godsomslagskriteriet i TEN-T-forordningen, fra bestemmelsene i artikkel 11 og artikkel 6 forså vidt gjelder utvalgte tjenestekategorier.

Til § 3. Klagerett

Bestemmelsen foreskriver at enhver med rettmessig klageinteresse som mener at artiklene 3, 4, 5, 6, 12, 13 og 15 i forordningen er overtrådt, kan klage til Kystverket. Se for øvrig punkt 4 ovenfor om klagemekanismen. Det foreslås at klage på havneadministrasjonens beslutning om å begrense antallet leverandører, må fremsettes til Kystverket innen tre uker etter at beslutningen ble offentliggjort. Fremsettes klage etter fristens utløp, vil ikke Kystverket ha plikt til å behandle klagen. Kystverket kan likevel velge å vurdere havneadministrasjonens beslutning i kraft av å være tilsynsmyndighet.

Det foreslås at i den grad interessene til en leverandør av havnetjenester ivaretas tilstrekkelig gjennom muligheten til å klage til KOFA, kan Kystverket avvise klager vedrørende havneforordningen.

Til § 4. Tilsyn

Kystverket fører tilsyn med at bestemmelsene i forordningen blir overholdt.

Til § 5. Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft 24. mars 2019, samtidig som den får anvendelse i EU.

Til artikkel 1. Formål og virkeområde

Artikkel 1 i havneforordningen angir formålet, nemlig å fastsette rammer for tjenesteleverandørers adgang til å levere tjenester i TEN-T-havnene, samt regler om økonomisk innsyn og om havnetjenestevederlag og havneinfrastrukturvederlag.

Som det fremgår ovenfor under punkt 3.2, betegnes de norske TEN-T-havnene med kommunenavn eller regionnavn. Havneforordningen gjelder kun for havner i disse områdene som er åpne for alminnelig sjøtransport.

Videre angir artikkel 1 de kategoriene av tjenester forordningen gjelder for; bunkring, godshåndtering, fortøyning, passasjertjenester, innsamling av avfall og lasterester fra skip, losing og buksering/slep. Forordningen gjelder ikke for mudring, men det følger av artikkel 12(2) at det skal føres separate regnskap for offentlig finansiert mudring.

Forordningen får anvendelse på levering av nevnte tjenester «*innenfor et havneområde*» og «*på vannveien til havnen*», om disse uttrykkene se merknadene artikkel 2.

Godshåndtering, passasjertjenester og los er unntatt fra kapittel II om organisering av havnetjenester.

Til artikkel 2. Definisjoner

I artikkel 2 defineres de enkelte tjenestekategoriene, samt enkelte andre uttrykk som benyttes i forordningen. Nedenfor kommenteres enkelte av definisjonene.

1) «*Bunkring*» er levering av enhver form for brensel eller annen energikilde som benyttes til framdrift av fartøy og generell eller spesifikk energiforsyning om bord når fartøyet ligger til kai.

2) «*Godshåndtering*» defineres som organisering og håndtering av gods mellom fartøyet og land, herunder bearbeiding, surring, løsning av surring, stuing, transport og midlertidig lagring av godset i godsterminal eller i tilknytning til transport av godset. Lagring, tømning, ompakking og andre verdiøkende tjenester knyttet til godset, omfattes ikke av definisjonen med mindre medlemsstaten bestemmer det. Forslaget som sendes på høring, legger ikke opp til at forordningen skal få anvendelse på verdiøkende tjenester.

3) «*Vedkommende myndighet*» er ethvert offentlig eller privat organ som på lokalt, regionalt eller nasjonalt plan har rett til, i henhold til nasjonal rett eller nasjonale instrumenter, å utføre virksomhet knyttet til organisering og administrasjon av havnevirksomhet, sammen med eller i stedet for havneadministrasjonen.

«*Vedkommende myndighet*» trenger ikke være det samme organet i relasjon til alle bestemmelsene som omtaler myndigheten. I forordningen gis «*vedkommende myndighet*» rett til å fastsette minstekrav til leverandører, til å ta stilling til om konkrete leverandører oppfyller minstekravene og til å begrense antallet leverandører. «*Vedkommende myndighet*» kan forså vidt også selv levere havnetjenester. «*Vedkommende myndighet*» er også den som skal ha rett til innsyn i regnskaper og informasjon vedrørende tjenestevederlag og havneinfrastrukturvederlag.

Ut fra de oppgavene som forordningen legger til «*vedkommende myndighet*», er det naturlig at Samferdselsdepartementet og Kystverket anses som «*vedkommende myndighet*». I relasjon til artikkel 11 foreslås det at Konkurransetilsynet og Kystverket skal være «*vedkommende myndigheter*».

5) «*Havneadministrasjonen*» er ethvert offentlig eller privat organ som, i henhold til nasjonal rett eller nasjonale instrumenter, har som oppgave eller har myndighet til, på lokalt plan, å administrere og forvalte havneinfrastrukturen og én eller flere av følgende oppgaver i den aktuelle havnen; samordning av havnetrafikken, forvaltning av havnetrafikken, samordning av virksomheten til aktørene i den berørte havnen og kontroll av virksomheten til operatørene i den berørte havnen.

De norske TEN-T-havnene er alle kommunale. Det følger av havne- og farvannsloven § 45 at kommunene står fritt til å organisere havnevirksomheten sin. Havneadministrasjonen vil være den enheten i kommunen som utfører oppgavene nevnt ovenfor.

I relasjon til artikkel 13 om havneinfrastrukturvederlag, som foreslås å gjelde for alle havner, vil havneadministrasjonen være det rettssubjektet som forvalter den aktuelle havneinfrastrukturen.

9) «*Havneinfrastrukturvederlag*» defineres som et vederlag som innkreves til fordel for havneadministrasjonen eller vedkommende myndighet for bruk av infrastruktur, anlegg og tjenester. Vederlag for leie av grunn faller utenfor. Kaivederlag vil være et typisk eksempel på et havneinfrastrukturvederlag. Det samme gjelder vederlag for bruk av infrastruktur som kraner. Anløpsavgift er ikke å anse som et havneinfrastrukturvederlag.

11) «*Havnetjenestevederlag*» er vederlag som innkreves til direkte eller indirekte fordel for leverandøren av havnetjenester og betales av brukerne av den berørte tjenesten. Dette kan for eksempel være betaling for fortøyningsassistanse og godshåndtering.

16) Uttrykket «*sjøhavn*» er definert som «*et land- og vannområde som består av slik infrastruktur og slikt utstyr som i første rekke tillater mottak av fartøyer, lasting og lossing av fartøyer, lagring av gods, mottak og levering av nevnte gods og ombordstigning og ilandstigning av passasjerer, besetning og andre personer samt annen infrastruktur som er nødvendig for transportforetak i havneområdet*».

18) «*vannvei*» er atkomst sjøveien til en havn fra åpent havn, for eksempel havneinnseilinger, farleder, elver, kanaler og fjorder, forutsatt at slike vannveier hører inn under havneadministrasjonens myndighetsområde.

Deler av ordlyden passer dårlig for norske forhold fordi havneadministrasjonene i Norge ikke har noe generelt «*myndighetsområde*» på vann. Kommunene har ansvar for visse oppgaver i farvannet, blant annet myndighetsutøvelse etter enkelte bestemmelser i havne- og farvannsloven eller forskrifter etter loven. Utenfor egne grunnarealer har kommunen tilflottsrett. Poenget med havneforordningen er å fange opp tjenesteyting overfor fartøy som anløper den konkrete havnen. Uttrykket «*vannvei*» må forstås på den bakgrunn.

MERKNADER TIL KAPITTEL II

Til artikkel 3. Organisering av havnetjenester

I artikkel 3(1) angis det at adgangen for leverandører av havnetjenester til å etablere seg i TEN-T-havnene, kan underlegges følgende begrensninger:

- a) minstekrav for levering av tjenesten
- b) begrensning av antallet leverandører
- c) forpliktelse til å yte offentlige tjenester
- d) begrensninger knyttet til såkalte interne operatører

Det nærmere innholdet i begrensningene fremgår av de resterende bestemmelsene i kapittel II.

I henhold til artikkel 3(2) kan medlemsstatene beslutte at ovennevnte begrensninger *ikke* skal kunne vedtas for én eller flere kategorier av tjenester, det vil si at medlemsstatene kan utvide markedsadgangen for leverandører utover det som følger av forordningen. Forslaget til forskrift legger ikke opp til at denne muligheten skal benyttes.

Artikkel 3(3) angir at betingelsene for leverandørenes adgang til anlegg, installasjoner og utstyr i havnen skal være rettfærdige, rimelige og ikke-diskriminerende. Havneadministrasjonen har for eksempel ikke anledning til å forskjellsbehandle leverandører ut fra om havneadministrasjonen har eierinteresse i en av dem eller ikke, jf. betraktning nr. 33 i fortalen til havneforordningen.

Til artikkel 4. Minstekrav for levering av havnetjenester

Havneadministrasjonen eller vedkommende myndighet kan beslutte at leverandører av havnetjenester, herunder deres underleverandører, skal tilfredsstillende visse minstekrav for å få utføre

de aktuelle havnetjenestene. Det understrekes i fortalen til havneforordningen at minstekravene bør bidra til høy kvalitet og ikke føre til markedshindringer.

Minstekravene kan gjelde faglige kvalifikasjoner, økonomisk bæreevne, bruk av særskilt utstyr, andre krav til sikkerhet og sjøsikkerhet, krav til vandel og krav vedrørende oppfyllelse av lokale, nasjonale og internasjonale miljøkrav, herunder Unionens miljøkrav.

Det kan også stilles minstekrav om at tjenesten skal være tilgjengelig for alle brukere, ved alle kaiplasser og uten avbrytelser, døgnet rundt hele året.

Videre kan det stilles krav om at leverandøren oppfyller sosial- og arbeidsrettslige forpliktelser som gjelder i medlemsstaten, herunder bestemmelser i gjeldende tariffavtaler, bemanningskrav og krav til arbeidstid og hviletid for sjøfolk. Om nødvendig for å sikre dette, kan medlemsstaten pålegge flaggkrav overfor fartøyer som hovedsakelig benyttes til buksering eller fortøyning i havnen.

Artikkel 4(4) foreskriver at minstekravene skal være gjennomsluttige, objektive, ikke-diskriminerende samt relevante for kategorien og arten av den berørte havnetjenesten. Dersom minstekravene gjelder særlige kunnskaper om lokale forhold, skal det sikres rett for potensielle leverandører til tilstrekkelig tilgang til opplysninger på gjennomsluttige og ikke-diskriminerende vilkår.

Dersom det vedtas minstekrav, skal både kravene og prosedyren for tildeling av rett til å levere havnetjenester, offentliggjøres innen 24. mars 2019, eller, for krav som innføres senere, minst tre måneder før kravene iverksettes. Dersom det foretas endringer i kravene eller prosedyren, skal leverandørene underrettes på forhånd.

Til artikkel 5. Prosedyre for å sikre oppfyllelse av minstekrav

Artikkel 5 inneholder nærmere regler om prosedyren overfor leverandører i forbindelse med minstekrav. Leverandørene skal behandles på en gjennomsluttig, objektiv, ikke-diskriminerende og forholdsmessig måte. Søknader om å få levere havnetjenester skal avgjøres innen rimelig tid, og senest innen fire måneder etter at søknad og nødvendige dokumenter er mottatt av havneadministrasjonen eller vedkommende myndighet.

Avslag på søknad skal begrunnes. Det samme gjelder eventuelle begrensninger i, eller tilbakekallinger av, retten til å levere havnetjenester.

Det følger av forvaltningsloven at avgjørelser som treffes under utøving av offentlig myndighet, vil være forskrifter eller enkeltvedtak, som er underlagt særskilte saksbehandlingsregler. TEN-T-havnene kan i prinsippet være både offentlige og private. Det er derfor mest naturlig å anse havneadministrasjonens beslutninger vedrørende minstekrav som ordinære beslutninger som havneadministrasjonen tar i kraft av næringsfriheten og det overordnede ansvaret for at havnevirksomheten er sikker og effektiv, jf. havne- og farvannsloven § 40 første ledd. Forvaltningslovens regler om enkeltvedtak og forskrifter får dermed ikke anvendelse på kommunale havneadministrasjoners beslutninger vedrørende minstekrav. Dette innebærer blant annet at beslutningene ikke kan påklages i medhold av forvaltningsloven § 28. Beslutningene kan imidlertid påklages innenfor forordningens egen klagemekanisme, jf. artikkel 16 og 18.

Til artikkel 6. Begrensning av antallet leverandører av havnetjenester

Utgangspunktet er at TEN-T-havnene skal være tilgjengelige for alle tjenesteleverandører som ønsker å drive virksomhet i havnen. Artikkel 6(1) foreskriver imidlertid at antallet leverandører kan begrenses ut fra følgende grunner:

- a) Mangel på arealer, forutsatt at begrensningen av antallet leverandører da settes i samsvar med beslutninger eller planer som er godkjent av havneadministrasjonen og eventuelt andre offentlige myndigheter.
- b) For å sikre oppfyllelse av forpliktelse til å yte offentlig tjenester fastsatt i medhold av artikkel 7, herunder å sikre at kostnadene knyttet til oppfyllelsen av slike forpliktelser ikke blir urimelig høye for havneadministrasjonen, vedkommende myndighet eller brukerne av havna.
- c) Når antallsbegrensning er nødvendig for å sikre en sikker, pålitelig og miljømessig bærekraftig havnedrift.
- d) Når havneinfrastrukturens kjennetegn eller arten av havnetrafikken er slik at den gjør det umulig for flere leverandører av havnetjenester å utføre virksomhet i havnen.
- e) Dersom Kommisjonen, etter anmodning fra en medlemsstat, har fastslått at sektoren eller en del av den, er direkte konkurranseutsatt i samsvar med artikkel 34 i direktiv om fremgangsmåten ved inngåelse av kontrakter innenfor vann- og energiforsyning, transport samt posttjenester. Dette alternativet er ikke aktuelt pt da det ikke foreligger noen slik kommisjonsbeslutning vedrørende relevante sektorer i Norge.

Antallet leverandører kan i prinsippet begrenses helt ned til én leverandør.

Dersom en sikker, pålitelig og miljømessig bærekraftig havnedrift tilsier at potensielle leverandører må foreta investeringer av betydning, kan antallet leverandører begrenses for å tiltrekke slike investeringer. Det samme gjelder dersom investeringer trengs for å tilpasse seg havneinfrastrukturens kjennetegn eller trafikken art. Begrensningen av antallet leverandører må ikke gå lenger enn det grunnene i artikkel 6(1) tilsier.

Dersom havneadministrasjonen ønsker å begrense antallet leverandører, må forslag om dette offentliggjøres med minst tre måneders frist for alle berørte parter til å komme med merknader. Forslaget skal være begrunnet, jf. artikkel 6(2). Også den vedtatte beslutningen om å begrense antallet leverandører, skal offentliggjøres av havneadministrasjonen.

Artikkel 6(4) gir nærmere bestemmelser om utvelgesprosessen i tilfeller der det er satt en antallsbegrensning. Prosessen skal være åpen for alle berørte parter, ikke-diskriminerende og gjennomsiktig. Interesserte skal gis lik tilgang til relevant informasjon, og få tilstrekkelig frist til å foreta en meningsfull vurdering og utarbeide søknad. Under normale omstendigheter skal søknadsfristen være minst 30 dager. Havneforordningen regulerer ikke kriteriene for tildeling, men det må legges vekt på saklige kriterier som har tilknytning til tjenesten som skal leveres.

Prosessen i forbindelse med utvelgelse av tjenesteleverandører vil for øvrig ofte være omfattet av lov om offentlige anskaffelser og tjenestekonsesjonsforskriften.⁸

Det følger av artikkel 8 at havneadministrasjonen selv, eller en enhet som den kontrollerer, kan velge å levere en havnetjeneste. Havneadministrasjonen/enheten betegnes da som «*intern operatør*». Den interne operatøren trenger ikke å konkurrere mot andre leverandører om å få adgang til å levere havnetjenester, jf. artikkel 6(5). Den interne operatøren må imidlertid oppfylle eventuelle minstekrav som er fastsatt, på lik linje med andre leverandører. En eventuell beslutning om å begrense antallet leverandører må uansett være i samsvar med artikkel 6(1), og prosedyrekravene i artikkel 6(2) og (3) vil gjelde, det vil si at forslaget om å begrense antallet leverandører må ut på høring, og beslutningen må begrunnes og offentliggjøres.

⁸ Lov om offentlige anskaffelser – LOV-2016-06-17-73 og forskrift om konsesjonskontrakter - FOR-2016-08-12-976

Henvisningen i artikkel 6(5) til artikkel 8 må forstås slik at dersom det kun skal være én leverandør (den interne operatøren), så trenger ikke havneadministrasjonen å gjennomføre en utvelgelsesprosedyre etter artikkel 6(4). Dersom *flere* enn den interne operatøren skal kunne levere tjenester, skal det gjennomføres en utvelgelsesprosedyre i medhold av artikkel 6(4). Det bør da legges opp til en prosedyre der søkerne så langt mulig slipper å levere fra seg konkurransesensitiv informasjon til havneadministrasjonen.

Artikkel 6(6) foreskriver at dersom en intern operatør leverer én eller flere av de fire omfattede havnetjenestene, skal medlemsstaten treffe tiltak for å unngå interessekonflikter. Forordningen foreskriver videre at dersom medlemsstaten ikke fastsetter slike tiltak, skal antallet leverandører være minst to med mindre en eller flere av grunnene nevnt i artikkel 6(1) tilsier at antallet leverandører kan være én. Det legges ikke opp til særskilte tiltak for å hindre interessekonflikter inntil videre. Som det fremgår ovenfor, etableres det en klagemekanisme slik at det vil være mulig å klage administrativt på havneadministrasjonens begrensning av antallet leverandører.

Som ved fastsettelse og håndheving av minstekrav til leverandører, antas det at forvaltningslovens bestemmelser om forskrifter og enkeltvedtak ikke vil komme til anvendelse når kommunale TEN-T-havner treffer beslutninger vedrørende begrensning av antallet leverandører og utvelgelse av konkrete leverandører.

I henhold til artikkel 6(7) kan medlemsstatene beslutte at havner i det samlede nettverket («the comprehensive network») som ikke oppfyller godsomslagskriteriet i TEN-T-forordningen, skal kunne begrense antallet leverandører for en eller flere av de omfattede tjenestene uten at grunnene i artikkel 6(1) foreligger. Som nevnt ovenfor under punkt 3.4 legger ikke forskriften opp til at denne muligheten benyttes, men vi ber om innspill fra høringsinstansene vedrørende dette.

Til artikkel 7. Forpliktelser til å yte offentlige tjenester

Medlemsstatene kan pålegge havnetjenesteleverandører å yte offentlige tjenester i forbindelse med havnetjenestene. Slike pålegg kan kun gis for å sikre minst ett av følgende:

- a) døgkontinuerlig leveranse av en havnetjeneste
- b) tilgjengelighet av tjenesten for alle brukere på like vilkår
- c) en overkommelig pris for tjenesten for visse brukerkategorier
- d) havnedriftens sikkerhet og miljømessige bærekraft
- e) levering av tilstrekkelige transporttjenester til offentligheten
- f) geografisk utjevning

Forpliktelser til å yte offentlige tjenester skal være klart definerte, gjennomsiktede, ikke-diskriminerende og kontrollerbare, og de kan kombineres med en begrensning av antallet leverandører, jf. artikkel 6(1) bokstav b.

Begrepet «*offentlig tjeneste*» er definert i artikkel 2 som et krav som er definert eller fastsatt for å sikre levering av havnetjenester av allmenn interesse som en operatør på rent forretningsmessig grunnlag ikke vil påta seg eller ikke ville ha påtatt seg i samme omfang eller på samme vilkår.

Artikkel 7(4) omhandler forstyrrelser eller overhengende fare for forstyrrelser av havnetjenester som er underlagt forpliktelse til offentlig tjeneste. Dersom en slik situasjon oppstår, kan havneadministrasjonen eller vedkommende myndighet treffe nødtiltak. Et nødtiltak kan være å overføre tjenesten til en annen leverandør ved direkte tildeling av en varighet på høyst to år mens

havneadministrasjonen eller vedkommende myndighet enten igangsetter prosedyre for å velge en ny leverandør, eller beslutter å levere tjenesten selv i samsvar med forordningens bestemmelser.

Det er «*medlemsstatene*» som kan pålegge leverandører av havnetjenester plikt til å levere offentlige tjenester. Artikkel 7(1) åpner imidlertid for at medlemsstatene kan delegerer myndigheten til havneadministrasjonen eller «*vedkommende myndighet*».

Enkelte av de hensynene som kan begrunne pålegg etter artikkel 7, kan også ivaretas av havneadministrasjonen gjennom minstekrav og antallsbegrensning etter artiklene 4 og 6, for eksempel sikker havnedrift.

Til artikkel 8. Intern operatør

Artikkel 8(1) fastslår at havneadministrasjonen selv og «*vedkommende myndighet*» har adgang til å levere havnetjenester enten selv eller gjennom en selvstendig juridisk enhet som de kontrollerer på samme måte som en intern avdeling. Sistnevnte innebærer som et minimum at havneadministrasjonen eller «*vedkommende myndighet*» har avgjørende innflytelse både på strategiske mål og viktige beslutninger i enheten, jf. artikkel 8(2).

Dersom havneadministrasjonen, «*vedkommende myndighet*» og den kontrollerte juridiske enheten leverer tjenester, betegnes vedkommende som «*intern operatør*». Eventuelle minstekrav til leverandørene skal gjelde like fullt også for interne operatører.

Til artikkel 9. Ivaretagelse av arbeidstakernes rettigheter

Artikkel 9(1) fastslår at forordningen ikke påvirker medlemsstatenes sosialrettslige og arbeidsrettslige regler.

Havneadministrasjonen eller «*vedkommende myndighet*» skal kreve at utpekte leverandører av havnetjenester gir personalet arbeidsvilkår som er i samsvar med gjeldende sosial- og arbeidsrettslige forpliktelser og oppfyller de sosiale standardene som er fastsatt i unionsretten, nasjonal rett eller tariffavtaler.

Dersom det byttes leverandør som følge av tildeling av konsesjon eller offentlig kontrakt, kan havneadministrasjonen eller «*vedkommende myndighet*» kreve at den nyutnevnte leverandøren skal overta den avtroppende leverandørens rettigheter og plikter knyttet til arbeidsavtaler eller arbeidsforhold. I disse tilfellene skal personalet som var ansatt hos den avtroppende leverandøren, få de samme rettighetene som de ville ha hatt dersom det hadde dreid seg om en virksomhetsoverdragelse i henhold til direktiv 2001/23/EF.

Anbudsgrunnlag og havnetjenestekontrakten skal inneholde en liste over berørt personell samt klare og tydelige opplysninger om personellens avtalefestede rettigheter og forpliktelser.

Til artikkel 10. Unntak

Artikkel 10 foreskriver at kapittel II og artikkel 21 (overgangsbestemmelser) ikke får anvendelse på godshåndtering, passasjertjenester og losing.

MERKNADER TIL KAPITTEL III ØKONOMISK INNSYN OG UAVHENGIGHET

Til artikkel 11. Innsyn i de økonomiske forbindelsene

Artikkel 11(1) fastslår at dersom havneadministrasjonen eller en annen enhet som leverer havnetjenester på havneadministrasjonens vegne, mottar offentlige midler, skal de økonomiske forbindelsene mellom offentlige myndigheter og havneadministrasjonen/enheten framgå på en gjennomiktig måte i regnskapssystemet for klart å vise følgende:

- a) offentlige midler som offentlige myndigheter direkte stiller til rådighet for de berørte havneadministrasjonene
- b) offentlige midler som har blitt stilt til rådighet gjennom offentlige foretak eller finansinstitusjoner
- c) bruksområdet midlene er blitt tildelt for

Artikkel 11(2) foreskriver plikt til å etablere et regnskapsmessig skille mellom havnetjenester som er helt eller delvis offentlig finansiert og øvrig virksomhet for havneadministrasjoner som leverer havnetjenester eller mudringstjenester, samt for enheter som leverer slike tjenester på vegne av havneadministrasjonen.

Det regnskapsmessige skillet skal praktiseres slik at:

- a) alle kostnader og inntekter posteres og fordeles korrekt på grunnlag av konsekvent anvendte og saklig begrunnede prinsipper for føring av kostnadsregnskap
- b) det klart angis hvilke prinsipper for føring av kostnadsregnskap som ligger til grunn for de atskilte regnskapene

Artikkel 11(3) definerer hva som menes med «*offentlige midler*» ovenfor. Uttrykket omfatter aksjekapital og egenkapitallignende kvasikapital, tilskudd som ikke skal tilbakebetales, tilskudd med vilkårlig tilbakebetaling, lån, herunder kassakreditter og forskudd på kapitaltilførsler, garantier gitt til havneadministrasjonen av offentlige myndigheter og andre former for finansiell støtte.

Dersom en enhet som ikke tidligere har mottatt offentlige midler, begynner å gjøre det, inntrer pliktene etter artikkel 11 fra det regnskapsåret som følger etter utbetalingen av de offentlige midlene, jf. artikkel 11(6).

Artikkel 11(4) angir at regnskapsopplysningene skal oppbevares i fem år fra utgangen av det året opplysningene gjelder for.

«*Vedkommende myndighet*» skal gis tilgang til nødvendig informasjon ved en formell klage og på anmodning, jf. artikkel 11(5).

Artikkel 11(7) fastslår at dersom offentlige midler er utbetalt som erstatning for en forpliktelse til å yte offentlig tjeneste, skal midlene føres separat i regnskapene, og de kan ikke overføres til noen annen tjeneste eller forretningsvirksomhet.

I henhold til artikkel 11(8) kan medlemsstatene beslutte at artikkel 11(2) om regnskapsmessig skille ikke skal gjelde for havner i det omfattende nettverket ("comprehensive network") som ikke oppfyller godsomslagskriteriet i TEN-T-forordningen «*når dette fører til uforholdsmessig store administrative byrder, forutsatt at de offentlige midler som er mottatt, og bruken av dem for å levere havnetjenester, forblir helt gjennomslagslig i regnskapssystemet*». Artikkel 11(1) vil uansett gjelde.

Som nevnt under punkt 3.4 legges det inntil videre til grunn at de administrative byrdene ikke vil være uforholdsmessig store, men vi ber om innspill vedrørende dette i høringen.

Til artikkel 12. Havnetjenestevederlag

Artikkel 12(1) foreskriver at havnetjenestevederlag skal fastsettes på en gjennomslagslig, objektiv og ikke-diskriminerende måte, og skal stå i forhold til kostnadene ved tjenesten som leveres i følgende situasjoner:

- Når tjenesten leveres av en intern operatør som har forpliktelse til å yte offentlig tjeneste i forbindelse med tjenesten, jf. artikkel 7

- Når tjenesten leveres av en annen leverandør som har forpliktelse til å yte offentlig tjeneste i forbindelse med tjenesten, jf. artikkel 6(1) b
- Vederlag for lostjenester som ikke er utsatt for reell konkurranse

Det fakturerte beløpet for tjenesten skal lett kunne identifiseres på faktura.

Ved en formell klage og på anmodning skal leverandøren gjøre tilgjengelig for «*vedkommende myndighet*» alle relevante opplysninger om hvilke elementer som inngår i grunnlaget for å fastsette strukturen og nivået på de vederlagene som omfattes av artikkel 12(1).

Det følger for øvrig av artikkel 15(3) at havnetjenesteleverandører skal gjøre tilstrekkelige opplysninger om havnetjenestevederlagenes art og størrelse tilgjengelig for havnebrukerne.

I fortalen til forordningen presiseres det at forordningen ikke er til hinder for at medlemsstatene regulerer havnetjenestevederlag ytterligere for å unngå at det tas for høye vederlag, dersom situasjonen på markedet for havnetjenester er slik at det ikke kan oppnås effektiv konkurranse, jf. betraktning nr. 40. Det samme må gjelde for havneinfrastrukturvederlag, jf. nedenfor.

Til artikkel 13. Havneinfrastrukturvederlag

Artikkel 13(1) foreskriver at det skal kreves inn havneinfrastrukturvederlag, og dette skal ikke være til hinder for at tjenesteleverandører som bruker den aktuelle havneinfrastrukturen, kan innkreve havnetjenestevederlag. Faktura til sluttbruker kan inneholde både infrastrukturvederlag og havnetjenestevederlag. Beløpet som faktureres for bruk av infrastrukturen, skal lett kunne identifiseres på faktura til sluttbruker.

Havneinfrastrukturvederlagenes struktur og nivå fastsettes i samsvar med havnens egen forretningsstrategi og investeringsplaner, de må være i samsvar med konkurransereglene og eventuelle allmenne krav som er fastsatt innenfor rammen av medlemsstatens generelle havnepolitikk.

Artikkel 13(4) fastslår at havneinfrastrukturvederlagene kan differensieres på forskjellige måter. Kriteriene for differensiering skal være gjennomsluttede, objektive, ikke-diskriminerende, og skal være i samsvar med konkurranseretten og reglene for statsstøtte. I fortalen til havneforordningen nevnes det at havneinfrastrukturvederlaget kan settes til null for utvalgte kategorier av brukere, jf. betraktning nr. 50.

I henhold til artikkel 13(5) skal havnebrukerne underrettes om havneinfrastrukturvederlagenes art og størrelse. Endringer i vederlagene skal varsles minst to måneder før endringene settes i kraft. Havneadministrasjonen har imidlertid ikke plikt, etter havneforordningen, til å opplyse havnebrukerne om differensiering av vederlagene på basis av individuelle forhandlinger.

Ved en formell klage og på anmodning skal havneadministrasjonen gjøre tilgjengelig for «*vedkommende myndighet*» alle relevante opplysninger om havneinfrastrukturvederlagene.

MERKNADER TIL KAPITTEL IV ALMINNELIGE BESTEMMELSER OG SLUTTBESTEMMELSER

Til artikkel 14. Opplæring av personale

Leverandører av havnetjenester skal sikre at ansatte får nødvendig opplæring slik at de tilegner seg de kunnskapene som er avgjørende for arbeidet, særlig med vekt på helse og sikkerhetsaspekter. Opplæringskravene må oppdateres regelmessig for å møte utfordringene som de teknologiske nyvinningene medfører.

Til artikkel 15. Samråd med havnebrukere og andre berørte parter

Det følger av artikkel 15(1) at havneadministrasjonen i samsvar med gjeldende nasjonal rett skal rådføre seg med havnebrukere om avgiftspolitikken. Slikt samråd skal omfatte vesentlige endringer i havneinfrastrukturvederlag og havnetjenestevederlag i tilfeller hvor interne operatører tilbyr havnetjenester knyttet til forpliktelser til å yte offentlige tjenester.

Videre skal havneadministrasjonen i samsvar med gjeldende nasjonal rett rådføre seg med havnebrukere og andre berørte parter om tema som for eksempel samordning av havnetjenester, effektivisering og forenkling, miljøspørsmål, arealplanlegging og tiltak for å ivareta sikkerheten i havneområdet.

I henhold til artikkel 15(3) skal leverandører av havnetjenester gjøre tilstrekkelige opplysninger om havnetjenestevederlagenes art og størrelse tilgjengelig for havnebrukerne.

Havneadministrasjonen og leverandører av havnetjenester skal sikre fortrolig behandling av følsomme forretningsopplysninger når de har samråd med aktører etter denne artikkelen.

Til artikkel 16. Klagebehandling

Artikkel 16(1) pålegger medlemsstatene å sikre at det finnes en effektiv prosedyre for å behandle klager som oppstår i forbindelse med anvendelsen av havneforordningen. Klagebehandlingen skal utføres på en måte som forhindrer interessekonflikter og som er funksjonelt uavhengig av alle havneadministrasjoner eller leverandører av havnetjenester. Det følger av artikkel 18 at klageinstansen kan være domstolene.

Forskriften som sendes på høring, etablerer klagerett overfor Kystverket vedrørende artiklene 3, 4, 5, 6, 12, 13 og 15, det vil si leverandørers tilgang til anlegg, installasjoner og utstyr i havnen, fastsettelse og praktisering av minstekrav til leverandører, havnetjenestevederlag, havneinfrastrukturvederlag og samråd med brukerne.

Klagemekanismen er omtalt nærmere under merknadene til § 3 i forskriften og punkt 4 ovenfor.

Til artikkel 17. Vedkommende myndigheter

Medlemsstatene skal sikre at havnebrukere og andre berørte parter underrettes om hvilke enheter som er «*vedkommende myndigheter*» omhandlet i artikkel 11(5), 12(3) og 13(6). Kystverket vil være myndigheten etter artiklene 12(3) og 13(6), mens både Kystverket og Konkurransetilsynet vil være «*vedkommende myndighet*» etter § 11(5).

Til artikkel 18. Klageadgang

Artikkelen gir klagerett for enhver part med rettmessig klageinteresse til å påklage beslutninger eller enkelttiltak som treffes i henhold til forordningen av havneadministrasjonen, «*vedkommende myndighet*» eller annen vedkommende nasjonal myndighet.

Tjenesteleverandører nevnes ikke i oppramsingen i artikkel 18. Det antas at dette er en inkurie. Ut fra artikkel 12(3) er det klart at det også skal kunne klages på havnetjenestevederlag i situasjoner der leverandøren har plikt til å yte offentlig tjeneste.

Artikkel 18 angir at domstolene kan fungere som klageinstans. Som det fremgår av § 3 i forskriften og punkt 4 ovenfor, etableres det en administrativ klagemekanisme når det gjelder utvalgte artikler i forordningen. Tvister for øvrig vil høre inn under domstolene.

Til artikkel 19. Sanksjoner

Medlemsstatene skal fastsette regler for sanksjoner som får anvendelse ved overtredelse av forordningen.

Havne- og farvannsloven åpner ikke for å straffesanksjonere brudd på havneforordningen. Et forslag til ny havne- og farvannslov inneholder hjemmel for overtredelsesgebyr. Ellers kan «*myndigheten etter loven*» fatte vedtak om blant annet retting og tvangsmulkt, jf. havne- og farvannsloven kapittel 10.

For at slike reaksjoner skal kunne vedtas av Kystverket ikke bare i forbindelse med klagesaker, utpekes Kystverket som tilsynsmyndighet for forskriften i medhold av havne- og farvannsloven § 52

Det er ikke hjemmel i havne- og farvannsloven til å ilegge erstatningsansvar eller å erklære at en inngått kontrakt skal være virkningsløs.

Til artikkel 20. Rapport

Artikkelen omhandler en rapport som Kommisjonen skal fremlegge for Europaparlamentet og Rådet om anvendelsen og virkningen av forordningen.

Til artikkel 21. Overgangsbestemmelser

Artikkel 21(1) foreskriver at forordningen ikke får anvendelse på havnetjenestekontrakter inngått før 15. februar 2017 som er tidsbegrensede.

Havnetjenestekontrakter som er inngått før dette tidspunkt som *ikke* er tidsbegrenset, eller som har tilsvarende virkning, skal endres for å bringes i samsvar med forordningen senest 1. juli 2025. Dette betyr at for eksempel løpende (oppsigelige) kontraktsforhold ikke uten videre kan videreføres etter 1. juli 2025. Dersom det er fastsatt minstekrav eller antallsbegrensning på leverandører, må havneadministrasjonen gjennomføre en prosess som tilsier at vedkommende tjenesteleverandør fortsatt skal ha tilgang til å levere tjenesten.

Artikkel 21 gjelder ikke for kontrakter om godshåndtering og passasjertjenester, jf. artikkel 10(2).

Til artikkel 22. Ikrafttredelse

Forordningen får anvendelse fra 24. mars 2019.
