Sjøfartsdirektoratet
Norwegian Maritime Authority

Vår dato	Vår referanse	Vår saksbehandler
29.11.2021	2021/123070-7	Olav Østebø Olsen
Dykkar referanse	**Arkivkode**	**Direkte telefon**
	518	52 74 54 33

Til høyringsinstansar, sjå høyringsliste

Høyringsbrev - Framlegg til forskrift om oppheving av forskrift 24.02.1983 nr. 624 om begrenset fart ved passering av badende og om forbud mot ferdsel m.v. innenfor oppmerkede badeområder

Sjøfartsdirektoratet sender med dette framlegg til *forskrift om oppheving av forskrift 24. februar 1983 nr. 624 om begrenset fart ved passering av badende og om forbud mot ferdsel m.v. innenfor oppmerkede badeområder* på høyring. Framlegget har til føremål å fjerne eit tilfelle av dobbeltregulering frå forskriftsverket. Sjøfartsdirektoratet legg til grunn at opphevinga berre vil medføra mindre justeringar i gjeldande rett.

Sjøfartsdirektoratet tek sikte på å oppheva forskrifta i midten av januar 2022. Opphevinga vil tre i kraft straks opphevingsforskrifta er vedteke.

Sjøfartsdirektoratet har vurdert det som tilstrekkeleg å setta høyringsfristen til seks veker, sjå nærmare grunngjeving under punkt 5. Høyringssvar kan sendast til Sjøfartsdirektoratet på e-post post@sdir.no innan 10. januar 2021.

Spørsmål om framlegget kan rettast til førstekonsulent Olav Østebø Olsen, på e-post ools@sdir.no eller telefon 52745433.

1. Innleiing - bakgrunn for framlegget
Sjøfartsdirektoratet mottok i april og mai 2021 e-postar frå Stiftelsen Lovdata og Samferdselsdepartementet med spørsmål om *forskrift 24. februar 1983 nr. 624 om begrenset fart ved passering av badende og om forbud mot ferdsel m.v. innenfor oppmerkede badeområder* (fartsgrenseforskrifta av 1983) burde bli oppheva. Bakgrunnen for desse førespurnadane var Samferdselsdepartementet si fastsetting av *forskrift 19. april 2021 nr. 1214 om fartsgrenser på sjøen* (fartsgrenseforskrifta av 2021), som i likskap med fartsgrenseforskrifta av 1983 inneheld føresegner om fartsgrenser ved passering av badande og offentleg oppmerka badeplassar.

På bakgrunn av desse førespurnadane, har Sjøfartsdirektoratet gjort ein gjennomgang av den historiske utviklinga av regelverket om fartsgrenser på sjøen. Denne gjennomgangen viser tydeleg at fartsgrenseforskrifta av 1983 bør bli oppheva. Forskrifta har heimel i sjølovane av 1893 og 1994, men den materielle forskriftsheimelen i den gjeldande sjøloven blei oppheva i 2007. Etter dette har forskrifta hatt eit uklart heimelsgrunnlag, noko som er eit sterkt argument for oppheving, sjå punkt 2.

Vidare var det, i samanheng med utviklinga av fartsforskriftene med heimel i havne- og farvannslovane, planlagt at forskrifta skulle bli oppheva allereie i 2009. At dette ikkje blei gjort, kan etter alt å dømma tilskrivast ein inkurie, sjå punkt 3.

I tillegg til den historiske gjennomgangen, har Sjøfartsdirektoratet gjort ei vurdering dei juridiske, administrative og økonomiske konsekvensane av oppheving av fartsgrenseforskrifta av 1983. Gjennomgangen viser at forskrifta i all hovudsak er ført vidare i andre forskrifter og lovar. Ei oppheving vil berre medføra små endringar i regelverket, sjå punkt 4.

Til slutt er avgjerda om å avgrensa høyringsfristen til seks veker grunngitt nærmare, sjå punkt 5.

2. Heimelsgrunnlaget for fartsgrenseforskrifta av 1983

Fartsgrenseforskrifta av 1983 blei vedteke av Sjøfartsdirektoratet med heimel i lov 20. juli 1893 nr. 1 om sjøfarten, § 323 nr. 1, seinare § 370. Denne føresegna gav heimel til å vedta forskrifter om mellom anna «hvorledes skip skal styres, om nedsatt fart eller største tillatte fart i nærmere angitte farvann». Kompetansen til å vedta forskrifter etter lova blei delegert til Sjøfartsdirektoratet ved kongeleg resolusjon den 1. november 1978.

Då ny lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten blei vedtatt, var det med ein forskriftsheimel i § 506 nr. 1., som innhaldsmessig var identisk med sjøloven av 1893 § 370 nr. 1. Samstundes blei det gitt ei overgangsføresegn i § 512, som førte vidare eksisterande forskrifter med heimel i 1893-loven. På dette tidspunktet hadde altså fartsgrenseforskrifta av 1983 framleis klar heimel i lov.

Ved utarbeidinga av lov 16. februar 2007 nr. 9 om skipssikkerhet blei det vurdert som mest føremålstenleg å samla «spørsmål knyttet til skipets navigering, herunder sjøveisreglene» i skipssikkerhetsloven, sjå Ot.prp.nr.87 (2005-2006) s. 144. Forskriftsheimelen i sjøloven av 1994 § 506 nr. 1 blei då oppheva, jf. skipssikkerhetsloven § 74. Etter vedtakinga av skipssikkerhetsloven er det ikkje lenger nokon klar materiell heimel for fartsgrenseforskrifta av 1983 i sjøloven, sjølv om overgangsføresegna står ved lag.

Spørsmålet blir då om forskrifta kan seiast å vera ført vidare i kraft av skipssikkerhetsloven. I overgangsføresegna i skipssikkerhetsloven § 73 heiter det at «forskrifter gitt i medhold av lover og bestemmelser som oppheves, jf. § 74, skal gjelde inntil annet er bestemt». Etter ordlyden femnar dette ikkje om fartsgrenseforskrifta av 1983, som aldri formelt har blitt omheimla til sjøloven av 1994 § 506. Det er likevel nærliggande å tolka overgangsføresegna noko utvidande i dette tilfellet, då det er klart at § 506 på det tidspunktet var den gjeldande materielle forskriftsheimelen til fartsgrenseforskrifta av 1983.

Om ein legg til grunn at forskrifta no er heimla i skipssikkerhetsloven, gjenstår spørsmålet om skipssikkerhetsloven gir tilstrekkeleg materiell kompetanse til å heimla forskrifta. Det var vedtakinga av skipssikkerhetsloven § 14 andre ledd bokstav a) som var bakgrunnen for opphevinga av sjøloven § 506. Med heimel i denne føresegna kan departementet fastsetta «sjøveisregler», noko som ut frå ordlyden kan femna om både fartsgrenser og ferdselsforbod. Men skipssikkerhetsloven gjeld ikkje for fritidsfartøy under 24 meter, jf. § 2 første avsnitt. Fartsgrenseforskrifta av 1983 på si side, er meint å gjelda alle fartøy, «uansett størrelse eller fremdriftsmiddel», jf. § 2. Dermed er det uklart om fartsgrenseforskrifta av 1983 fullt ut kan ha rettsleg verknad i kraft av skipssikkerhetsloven.

Sjøfartsdirektoratet har ikkje vurdert det naudsynt å ta endeleg stilling til kva som er gjeldande heimel for forskrifta, og i kva grad ho framleis kan seiast å ha rettsleg verknad. Gjennomgangen viser i alle høve at dagens heimelssituasjon er uoversiktleg og lite føremålstenleg. Forskrifta har sidan 1994 vore vidareført i kraft av overgangsføresegner, som er meint å vera av mellombels karakter. Heimelssituasjonen tilseier då sterkt at forskrifta bør bli oppheva.

3. Utviklinga av fartsgrensereguleringa med heimel i havne- og farvannslovane

Parallelt med forskriftsheimlane i sjølovane og skipssikkerhetsloven, har det eksistert ulike heimlar til å regulera fartsgrenser i hamner og kystfarvatn i kraft av dei ulike havne- og farvannslovane av 1933, 1984, 2009 og 2019.

I samband med vedtakinga av ny havne- og farvannslov i 2009, gjekk Fiskeri- og kystdepartementet gjennom ei rekke forskrifter som anten var heimla i havne- og farvannsloven av 1984, eller som det var aktuelt å omheimla

til den nye. Framlegga til forskriftsendringar blei presenterte i eit høyringsnotat med tittelen *Ny havne- og farvannslov – utkast til forskrifter og forskriftsendringer*.

I høyringsnotatet blei det gjort framlegg om ei ny *forskrift om fartsgrenser m.v. ved passering av badande*, som skulle avløysa fartsgrenseforskrifta av 1983. Framlegget var i det vesentlege ei omheimling av den eldre forskrifta. I tillegg var det gjort mindre justeringar frå den eldre forskrifta for å tilpassa henne havne- og farvannsloven av 2009, inkludert at tilgangen til å «tillate avvik» i § 4 blei flytta frå Sjøfartsdirektoratet til Kystverket.

Det blei samstundes gjort endringsframlegg til *forskrift 19. juni 2003 nr. 748 om fartsbegrensninger i sjø, elv og innsjø*, som var heimla i havne- og farvannsloven av 1984. Denne forskrifta regulerte ikkje spørsmålet om fartsgrenser ved passering av badande og offentlege badeplassar.

I høyringsnotatet punkt 4 h), som gjaldt forskrift til avløysing av fartsgrenseforskrifta av 1983, skreiv departementet at det «har vært i kontakt med Sjøfartsdirektoratet, som vil oppheve eksisterende forskrift samtidig med at den reviderte forskriften trer i kraft.» Sjøfartsdirektoratet stadfesta denne intensjonen i eit høyringssvar til departementet, datert 30. september 2009.

Etter høyringa vurderte Samferdselsdepartementet det som mest føremålstenleg å samla dei sentrale forskriftene om fartsgrenser på farvatn. I det endelege vedtaket var framlegga om endringsforskrift til *forskrift om fartsbegrensninger i sjø, elv og innsjø* og ny forskrift til avløysing av fartsgrenseforskrifta av 1983 kombinerte til éi ny forskrift, *forskrift av 15. desember nr. 1546 om fartsbegrensninger i sjø, elv og innsjø* (fartsgrenseforskrifta av 2009). Det var nok framleis føresett at den nye forskrifta skulle avløysa fartsgrenseforskrifta av 1983. Det varsla vedtaket om oppheving frå Sjøfartsdirektoratet si side blei derimot ikkje fatta, kanskje som følgje av ein kommunikasjonssvikt eller ei forgløyming.

Fartsgrenseforskrifta av 2009 førte vidare alle dei materielle føresegnene i fartsgrenseforskrifta av 1983, og var gjeldande fram til vedtakinga av fartsgrenseforskrifta av 2021, som blei heimla i ny *lov 21. juni 2019 om havner og farvann*. Det var Samferdselsdepartementet i samarbeid med Kystverket som utarbeida forslag til ny forskrift. I *Rapport frå arbeidsgruppe – forskrifter om fart til sjøs etter havne- og farvannsloven*, som blei sendt på høyring 31. august 2020, er dei av reglane i fartsgrenseforskrifta av 2009 som har bakgrunn i fartsgrenseforskrifta av 1983 kommenterte, og til dels føreslått endra. I denne samanhengen blei det følgande skrive om fartsgrenseforskrifta av 1983:

> Den nevnte forskriften fra 1983 gjelder fortsatt. Arbeidsgruppen mener at denne forskriften er overflødig, og anbefaler at den oppheves.

Sjøfartsdirektoratet gav den 25. november 2020 høyringssvar i saka, men i dette er ikkje tilrådinga om å oppheva fartsgrenseforskrifta av 1983 nemnt. Det blei heller ikkje gitt innspel til framlegga til endring av dei reglane som har bakgrunn i fartsgrenseforskrifta av 1983.

Gjennomgangen over viser at reglane om fartsgrenser på sjøen har blitt utvikla vidare sidan 1983, og at spørsmålet om oppheving fleire gonger har vore nemnt som del av høyringar, men at det likevel ikkje har blitt gjennomført. Dette styrker inntrykket av at fartsgrenseforskrifta av 1983 i dag er overflødig, og moden for oppheving.

4. Rettslege, administrative og økonomiske konsekvensar av oppheving av fartsgrenseforskrifta av 1983

4.1 Problemstilling

I det følgande er det føresett fartsgrenseforskrifta av 1983 framleis har rettsleg verknad, trass i det uklare heimelsgrunnlaget. Spørsmålet blir då kva rettslege endringar ei oppheving vil medføra, og kva administrative og økonomiske konsekvensar endringane kan få. Det nærliggande utgangspunktet for å svara på dette spørsmålet, er å samanlikna fartsgrenseforskrifta av 1983 punkt for punkt med dagens regulering i fartsgrenseforskrifta av 2021 og havne- og farvannsloven. I gjennomgangen blir følgande element av

reguleringa kommenterte: verkeområde, fartsgrense, forbodet mot ferdsel og forankring innanfor oppmerka badeplassar, straff og unntaksheimel.

4.2 Verkeområde
Forskriftene har samme stadlege verkeområde. I fartsgrenseforskrifta av 1983 er det i tillegg tatt inn at forskriftene gjeld for sjøfly. Dette følger ikkje fartsgrenseforskrifta av 2021, men det er i Prop. 86 L (2018-2019) Lov om havner og farvann kapittel 8 pkt. 8.4.4. uttala at eit sjøfly vil vera eit fartøy etter havne- og farvannsloven når det er på vannflata. Innhaldsmessig er det derfor ingen skilnad på kva som fell inn under «fartøy» i forskriftene.

4.3 Fartsgrense
Begge forskriftene opererer med maks fart på 5 knop innanfor 50 meter fra stadar der bading pågår. I tillegg er det tatt inn i fartsgrenseforskrifta av 2021 § 3 første avsnitt at fartsgrensa òg gjeld frå merkebøyer som er lagt ut ved offentlege badeplasser. Dette følger ikkje av fartsgrenseforskrifta av 1983, men kan vel sest som ei presisering av kva som ligg i «steder hvor bading pågår» i § 2. I alle høve vil fartsgrensa gjelda her i kraft av fartsgrenseforskrifta av 2021, slik at ei oppheving av fartsgrenseforskrifta av 1983 ikkje vil medføra ei endring i gjeldande rett.

4.4 Forbod mot ferdsel og forankring innanfor oppmerka badeplassar
Begge forskriftene har eit forbod mot ferdsel og ankring innenfor merkebøyer som er lagt ut ved offentlige badeplasser. Fartsgrenseforskrifta av 1983 § 3 nr. 2 har òg eit forbod mot å fortøya i merkebøyer, noko som ikkje er tatt inn i fartsgrenseforskrifta av 2021. Dette er begrunna i *Rapport frå arbeidsgruppe – forskrifter om fart til sjøs etter havne- og farvannsloven* s. 32 med at forbodet mot fortøying i merkebøyer er overflødig som følge av havne- og farvannsloven § 10 første avsnitt. Etter denne føresegna skal «navigasjonsinnretninger» ikkje «utsettes for handlinger som kan føre til at de ikkje virker som de skal, blant annet ved fortøyning i (…) navigasjonsinnretningen (…).» Ettersom merkebøyer er ein type navigasjonsinnretning, er det klart at oppheving fartsgrenseforskrifta av 1983 heller ikkje på dette punktet vil endra gjeldande rett.

Fartsgrenseforskrifta av 1983 § 3 nr. 1 har eit unntak frå forbodet mot ankring og ferdsel innanfor merkebøyene, som gjeld ferdsel i samband med «ervervsmessig låssetting av fisk i posenot». Dette unntaket er ikkje tatt inn i fartsgrenseforskrifta av 2021. Utelatinga av unntaket er kommentert i *Rapport frå arbeidsgruppe – forskrifter om fart til sjøs etter havne- og farvannsloven* s. 32 på følgande måte:

> Vi kan ikke se at dette er forenlig med at badeplassen merkes som offentlig. Vi mener at kommunen bør unngå å tilrettelegge for offentlig badeplass i tilfeller hvor det finnes privatrettslige rettigheter knyttet til et område som kan komme i konflikt med bruken av området som badeplass.

Sjøfartsdirektoratet kan slutta seg til dette resonnementet. Det er heller ikkje klart at unntaket som tillet låssetting av fisk i posenot innanfor oppmerka badeområde har hatt nemneverdig praktisk eller økonomisk betydning. Ingen av instansane som leverte høyringsfråsegn til arbeidsgruppa kommenterte endringa. Det er likevel grunn til å merka seg at oppheving av fartsgrenseforskrifta av 1983 kan innebera ein reell endring av rettstilstanden på dette punktet.

4.5 Straff
Brot på begge forskriftene er straffesanksjonert, men heimelen for straffesanksjonen er meir oppdatert i fartsgrenseforskrifta av 2021 enn i fartsgrenseforskrifta av 1983. Det vil føra for vidt å gå inn på detaljane i straffesanksjoneringa her. Me kan likevel merka oss at skilnadane mellom dei to forskriftene kan føra til tvil om rekkevidden av straffansvaret. Det vil truleg ikkje vera aktuelt å heimla straff i fartsgrenseforskrifta av 1983 i dag, men så lenge spørsmålet er dobbeltregulert, er eit visst potensial for forvirring ved handheving av regelverket til stades.

4.6 Unntaksheimel
Sjøfartsdirektoratet har i fartsgrenseforskrifta av 1983 § 4 ein heimel til å «i særlige tilfeller tillate avvik på denne forskrift.» Tilsvarande heimel finst ikkje i fartsgrenseforskrifta av 2021. I *Rapport frå arbeidsgruppe – forskrifter om fart til sjøs etter havne- og farvannsloven* s. 37 er det føresett at det ikkje er behov for ein dispensasjonstilgang, men at kommunane eventuelt kan regulera dette i lokale forskrifter.

Det er etter dette vanskeleg å sjå for seg i kva tilfelle det skulle bli aktuelt for Sjøfartsdirektoratet å bruka avviksheimelen i fartsgrenseforskrifta av 1983 § 4, då dette vil komma i strid med Kystverket og kommunen sin kompetanse. Det rettslege grunnlaget for eit slikt avvik vil i alle høve vera uklart på grunn av heimelssituasjonen. Sjøfartsdirektoratet legg derfor til grunn at endringa på dette punktet i praksis ikkje vil få administrative konsekvensar.

4.7 Samandrag
Gjennomgangen viser at fartsgrenseforskrifta av 1983 i all hovudsak er ei dobbeltregulering, og at oppheving berre vil medføra små justeringar i gjeldande rett. Den einaste endringa som det er sannsynleg at kan få praktiske og økonomiske konsekvensar, er fjerninga av unntaket ved låssetting av fisk i posenot. Betydninga av dette er truleg uansett liten, og endringa er frå før forsvarleg utgreidd og grunngitt.

5. Høyringsfrist
Det følger av Instruks om utredning av statlige tiltak 3–3 første avsnitt at «Høringsfristen skal normalt være tre måneder, og ikke mindre enn seks uker.» Sjøfartsdirektoratet har vurdert det som tilstrekkeleg å avgrensa høyringsfristen til seks veker i dette tilfellet, fordi det vesentlege innhaldet i framlegget tidlegare har vore oppe til høyring med ordinær høyringsfrist.

Oppheving av fartsgrenseforskrifta av 1983 var blant dei føreslåtte forskriftsendringane i høyringsnotatet *Ny havne- og farvannslov – utkast til forskrifter og forskriftsendringer* som Fiskeri- og kystdepartementet sendte på høyring 2. juli 2009, med høyringsfrist 1. oktober 2009. Dei materielle endringane i regelverket frå fartsgrenseforskrifta av 1983, via fartsgrenseforskrifta av 2009 til fartsgrenseforskrifta av 2021, var gjort greie for i *Rapport frå arbeidsgruppe – forskrifter om fart til sjøs etter havne- og farvannsloven* som Samferdselsdepartementet sendte på høyring frå 31. august 2020, med høyringsfrist 25. november 2020.

Med helsing

Lars Alvestad
fungerande sjøfartsdirektør

Linda Bruås
fungerande avdelingsdirektør

Dette dokumentet er godkjent elektronisk, og har difor ikkje håndskrevne signaturer

Vedlegg
1 Utkast til opphevingsforskrift
2 Høyringsliste