

Merknader til bestemmelsene i forskrift 20. desember 2010 om kommunenes beregning og innkreving av anløpsavgift

Kommunal- og regionaldepartementets "Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester", H-2140 fra januar 2003 bør legges til grunn for beregningen av selvkost etter denne forskriften.

§ 1. (virkeområde)

Bestemmelsen slår fast at forskriften gjelder for de kommuner som beregner og innkrever anløpsavgift etter havne- og farvannsloven § 25. Alle kommuner kan innkreve en slik avgift dersom de har kostnader som nevnt i havne- og farvannsloven § 25, 1. ledd.

Forskriften regulerer beregningen og innkrevingen av anløpsavgiften og utfyller således havne- og farvannsloven § 25.

§ 2. (avgiftsplikt)

Kommunen kan i egen lokal forskrift fastsette at fartøy som anløper havn i kommunen skal betale anløpsavgift. Plikten til å betale anløpsavgift vil være uavhengig av om man anløper privat eller offentlig havn i kommunen.

Avgiftsplikten utløses ved ett anløp til havn. Dette følger for øvrig av ot.prp nr. 75 (2007-2008). Det presiseres at ett anløp til havn er en inn- og utseiling. Dette betyr at kommunene ikke kan ta anløpsavgift for både inn- og utseiling.

Hva som regnes som "havn" er definert i havne- og farvannsloven § 4, 2. ledd.

Med "anløp av havn" menes at fartøyet går inn i havnens område, jf. havne- og farvannsloven § 4. Hvorvidt fartøyet legger til kai eller legger til et annet sted innenfor havnens område, er således uten betydning.

Fartøy som oppholder seg i havnen, ved kai eller i havneområdet, blir ikke pliktig til å betale ny anløpsavgift før de forlater havnen og anløper på nytt. Eventuelle kostnader ved å ha disse fartøyene liggende i havnen må kreves inn gjennom vederlag.

Begrensningen i forskrift 02.12.1994 nr. 1077 om havneavgifter, beregning og beregningsgrunnlag, oppbygging, oppkreving, kostnadsregistreringer § 8 om at avgiften kun kan ilegges en gang per døgn, videreføres. Det betyr at dersom et fartøy anløper flere havner innenfor kommunen i løpet av et døgn, utstedes det kun anløpsavgift en gang. Dette vil kunne gi innsparinger for fartøy med hyppige anløp. Et døgn regnes fra kl. 0000 til 2400.

Utover unntakene i § 2, 2. ledd, står kommunene fritt til å unnta de fartøy de ønsker fra plikten til å betale anløpsavgift. Det er en forutsetning at slike fritak fra anløpsavgiften fastsettes på et ikke-diskriminerende grunnlag, og i tråd med EU/EØS-retten.

§ 3. (kostnader som skal dekkes av anløpsavgiften)

Første ledd

Det følger av havne- og farvannsloven § 25 at anløpsavgiften bare skal dekke kostnader ved utøvelse av offentlig myndighet med hjemmel i eller i medhold av loven og til sikkerhet og fremkommelighet i kommunens sjøområde. Forskriftens § 3, 1. ledd gjentar lovens utgangspunkt. Forskriften har således ikke til hensikt å være snevrere enn loven på dette punktet.

Begrepet "utøvelse av offentlig myndighet" skal forstås på samme måte som i forvaltningsloven § 2. Det siktes her til at beslutningen som fattes er av offentligrettslig art. Typiske avgjørelser som er utøvelse av offentlig myndighet er blant annet begunstigende og bebyrdende vedtak, for eksempel vedtak med hjemmel i havne- og farvannsloven, pålegg etter kapittel 5 og 10, utarbeidelse av ordensforskrift mv. Det offentliges privatrettslige disposisjoner faller utenfor begrepet.

Videre er det en begrensning i at det kun er utøvelse av offentlig myndighet med hjemmel i eller i medhold av havne- og farvannsloven som kan belastes anløpsavgiften. Det vil si at man må avgrense mot den offentlige myndighet som kommunen utøver etter annet regelverk, som blant annet forurensningsloven, plan- og bygningsloven osv.

Kostnader til oppgaver eller plikter som andre regelverk påfører kommunen, kan heller ikke belastes anløpsavgiften.

Anløpsavgiften skal også avgrenses mot saksbehandlingsgebyr og gebyr for gjennomføring av tilsyn, jf. forskriften § 3, 4. ledd. I § 3, 1. ledd, 2. punktum gis eksempler på kostnader som klart kan dekkes av anløpsavgiften:

- isbryting
- navigasjonsinnretninger
- investeringer og vedlikehold i farleden (det fremgår av første punktum at dette må være i det kommunale sjøområdet)
- fjerning av hindringer i farvannet
- oppsynsfunksjoner
- fastsettelse og håndhevelse av ordensforskrifter

Dette er ingen uttømmende oppregning av hvilke kostnader som kan dekkes av anløpsavgiften, men skal gi en pekepinn på hvilke kostnader som kan inngå i denne. Kostnadene må vurderes opp mot kriteriet som er sikkerhet og fremkommelighet eller utøvelse av offentlig myndighet etter havne- og farvannsloven.

Nedenfor er for øvrig opplistet kostnader som det typisk oppstår spørsmål om kan inngå i beregningsgrunnlaget for anløpsavgiften, med en vurdering av hvorvidt disse kostnadene lovlig kan dekkes av anløpsavgiften:

- Kostnader som knytter seg til oppsyn med trafikken i det kommunale sjøområdet kan belastes anløpsavgiften. Dersom de som utfører disse oppgavene også utfører oppgaver som ikke er knyttet til anløpsavgiften, skal kostnadene fordeles. Den andelen av kostnaden som gjelder anløpsavgiften kan belastes anløpsavgiften, mens den resterende kostnaden belastes et annet virksomhets område.
- Kostnader som knytter seg til å påse at havneanlegg er i forsvarlig stand etter havne- og farvannsloven § 40, 3. ledd, kan belastes anløpsavgiften.
- Kostnader til fjerning av forurensede sedimenter på havbunnen vil i utgangspunktet ikke være kostnader som kan belastes anløpsavgiften, fordi dette vil skje med bakgrunn i forurensningsloven.
- Kostnader til markedsføring vil i utgangspunktet ikke være kostnader som kan belastes anløpsavgiften.
- Kostnader knyttet til at revisor skal godkjenne avgiftens kalkyle og størrelse kan inngå i anløpsavgiften.

- Kostnader knyttet til opprensning og kontroll av ankerplasser kan være en kostnad som kan inngå i anløpsavgiften. Det påpekes imidlertid at dersom kommunene tar et eget vederlag for ankring, så kan man ikke i tillegg belaste anløpsavgiften med slike kostnader.
- Kostnader som knytter seg til kommunens arbeid med plan for kommunens sjøareal er ikke en kostnad som kommunen kan belaste anløpsavgiften. Dette er ikke en oppgave kommunene er pålagt etter havne- og farvannsloven, men etter plan- og bygningsloven. Det samme vil gjelde for andre plikter og oppgaver kommunene har etter annet regelverk enn havne- og farvannsloven.
- Kostnader til rapportering og føring av statistikk kan belastes anløpsavgiften så langt dette er en plikt som følger av havne- og farvannsloven, jf. for eksempel forskrift 17.08.1989 nr. 819 om opplysninger som skal gis av havnebrukere og private kaieiere og om kommunens plikt til å føre statistikk § 1.

Andre ledd

Felleskostnader til administrasjon skal beregnes og fordeles slik at anløpsavgiften bare belastes med sin relative andel av felleskostnadene. Dette følger også av bestemmelsens første ledd, hvor det uttrykkelig kommer frem at anløpsavgiften bare skal dekke kostnader til offentlig myndighetsutøvelse etter havne- og farvannsloven, samt kostnader knyttet til sikkerhet og fremkommelighet i kommunenes sjøområde.

Felleskostnader til administrasjon kan være husleie, lys og varme, kontormaskiner, datautstyr, telefon, kontorrekvisita og kjøretøy som benyttes i fellesskap av ansatte tilknyttet ulike deler av kommunens virksomhet. Hvis et kontorbygg benyttes av 10 ansatte (årsverk), hvorav 1,5 årsverk er tilknyttet oppgaver med farledene, vil farledens relative andel være 15 % dersom antall årsverk legges til grunn som fordelingsgrunnlag. Andre grunnlag som for eksempel areal (kvadratmeter) kan benyttes. Lønn til ansatte som er tilknyttet arbeid med farledene må i regnskapet skilles fra lønn til ansatte tilknyttet andre deler av kommunens eller havnens virksomhet. Unntak kan være lønn til ansatte som utfører fellestjenester for flere virksomhetsområder, og hvor hvert område tildeles en mindre andel.

En konsekvens av dette er at fordelte felleskostnader må utgjøre en mindre andel av de totale kostnadene som inngår i anløpsavgiften. Det betyr at de direkte kostnadene skal utgjøre en større andel enn de fordelte felleskostnadene. Formålet med dette er at kommunene skal henføre den største andelen av sine kostnader direkte til anløpsavgiften. Når det gjelder for eksempel lønn, vil det innebære at kommunene skal ha en kvalifisert mening om hva de ansatte arbeider med, og at lønnskostnader langt på vei skal være en direkte henførbare kostnad.

Tredje ledd

Ved fastsetting av avskrivningsgrunnlaget i kalkylen, skal historisk anskaffelseskostnad benyttes. Dersom opplysninger om den historiske anskaffelseskostnaden ikke er tilgjengelig, kan gjenanskaffelseskostnad justert for prisstigning benyttes. Både skatte- og regnskapslov, samt selvkostkalkyler for kommunale betalingstjenester, anvender historisk anskaffelseskostnad som grunnlag for avskrivninger. Lineære avskrivninger som ble innført som prinsipp i kommunens regnskaper fra 2001 skal benyttes.

Kalkulatorisk rente kan inngå i beregningsgrunnlaget i stedet for bankrente (ekstern rente) når kommunen har finansiert en investering med egne midler. Rentesaften ved intern finansiering settes lik effektiv rente på norske statsobligasjoner med 3 års gjenstående løpetid, med et tillegg på 1 prosent. Dette samsvarer med det som er anbefalt i Kommunal-

og regionaldepartementets "Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester", H-2140 fra januar 2003.

Avskrivninger og renter kan være både direkte kostnader i henhold til første ledd og felleskostnader i henhold til annet ledd.

En investering på for eksempel 5 millioner kroner i utbedring av farleden, med en levetid på 20 år, vil gi lineære avskrivninger på 250.000 kroner per år. Ved intern finansiering vil kalkulatorisk rente for år 5, med en rentesats på for eksempel 4 %, bli 155.000 kroner (Beregning: avskrivningsbeløp kr 250.000 x gjestående levetid 15,5 år i gj.snitt x rente 4 %).

Investering i inventar til felles administrasjonsbygg til 300.000 kroner, hvor personell tilknyttet farleden har en andel på for eksempel 15 %, med en levetid på 10 år, vil gi lineære avskrivninger på 30.000 kroner per år. Kalkulatorisk rente for år 5, med en rentesats på 4 %, blir 6.600 kroner (30.000 kroner x 5,5 år i gjennomsnitt x 4 % rente tilsvarende ekstern finansiering). Anløpsavgiftens relative andel av avskrivning og kalkulatorisk rente for inventar i år 5 blir 5.490 kroner ((avskrivning 30.000 kroner + rente 6.600 kroner) x 15 % andel).

Fjerde ledd

I fjerde ledd presiseres det at kostnader som kan dekkes av saksbehandlingsgebyr etter havne- og farvannsloven § 6 og kostnader som inngår i beregningen av gebyr for tilsyn og kontroll etter havne- og farvannsloven § 54, skal holdes utenom beregningsgrunnlaget for anløpsavgiften. Kostnader til dette kan innkreves gjennom de respektive gebyrene. Det samme gjelder kostnader som refunderes av andre, for eksempel av eier av et fartøy.

Det følger videre direkte av havne- og farvannsloven § 25, 1. ledd at kostnader som dekkes inn ved betaling for tjenester som ytes i havnen, ikke skal inngå i beregningsgrunnlaget for anløpsavgiften, selv om kostnaden faller inn under bestemmelsens første ledd, jf også ot.prp nr. 75 (2007-2008) side 164.

Femte ledd

Av bestemmelsens femte ledd følger det at dersom det er tvil om hvorvidt en kostnad kan dekkes av anløpsavgiften, så er det Kystverket som avgjør spørsmålet.

§ 4. (beregning av anløpsavgift)

Etter tidligere regelverk kan kommunene velge beregningsgrunnlag for anløpsavgiften. Kommunene kan velge å beregne avgiftene etter fartøyets ytre mål (G) ((lengde+bredde) X dypgående) eller etter fartøyets bruttotonn (BT).

I forskriften § 4 fastsettes det at beregningsgrunnlaget skal være BT (bruttotonn).

BT er også beregningsgrunnlaget som benyttes ved beregningen av kystavgift, losavgift og sikkerhetsavgift. I tillegg benyttes BT som beregningsgrunnlag av en rekke andre lands myndigheter og havner.

BT er praktisk å benytte siden fartøy med lengde 24 meter eller mer skal ha fastsatt bruttotonnasjen i samsvar med målekonvensjonen av 1969. I tillegg vil norske fartøy med største lengde 15 meter ha fastsatt bruttotonnasje i forbindelse med utstedelse av målebrev etter forskrift av 26. juli 1994 om måling av fartøy.

De fartøy som eventuelt ikke vil ha fastsatt BT på bakgrunn av den internasjonale målekonvensjonen, vil være utenlandske fartøyer mellom 15 og 24 meter. I disse tilfellene må kommunene fastsette fartøyets bruttotonnasje basert på beregning av BT for tilsvarende fartøy.

I 2. ledd er det åpnet for at kommunene kan fastsette en minimumsavgift per anløp i stedet for avgift beregnet på grunnlag av fartøyets BT. Dette vil i praksis gjelde for de mindre fartøyene. I dag har de fleste havnene en minimumsavgift som ligger på ca. 100-200 kroner per anløp.

Utover dette gis det ikke nærmere bestemmelser om hvordan avgiften skal fordeles på de enkelte fartøy. Dette må kommunen selv regulere med tanke på havnens inntektsgrunnlag og konkurransesituasjon. Det vil si at kommunen står fritt til å sette stigende satser, synkende satser eller en flat sats per BT.

§ 5. (rabattordninger)

Kommunen kan i sin forskrift fastsette rabattordninger. Det er en forutsetning at rabatter fastsettes på et ikke-diskriminerende grunnlag, og i tråd med EU/EØS-retten. Kommunen kan for eksempel fastsette måneds-, sesong- og årsavgift i stedet for betaling per anløp i havn i kommunens sjøområde. Dette vil kunne gi innsparinger for fartøy med hyppige anløp, som rutegående trafikk og linjetrafikk. Det kan også fastsettes rabattordninger ut fra miljøkriterier. Det vises her til at kommunen kan velge å gi rabatt for blant annet segregerte ballasttanker eller andre miljøkriterier.

Videre vil det være mulig å differensiere anløpsavgiften avhengig av "hvor mye" av farvannet fartøyene bruker. Det vil si at kommunene kan differensiere avgiften på bakgrunn av at det koster mindre å anløpe en havn som ligger i et område hvor kommunen har små kostnader til sikkerhet og fremkommelighet i farleden, mens det kan koste mer å anløpe en havn hvor kommunen har store kostnader til dette.

§ 6. (innføring og endring)

Av hensyn til forutsigbarhet for brukerne, bør innføring og endring av anløpsavgiften skje med virkning fra 1. januar.

§ 7. (etterkalkulasjon)

For å kunne vurdere om anløpsavgiften (inntekten) er på riktig nivå, må kommunen foreta en etterkalkulasjon (selvkostregnskap). Et slikt krav til etterkalkulasjon er også gitt i Kommunal- og regionaldepartementets "*Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester*", H-2140 fra januar 2003. Anløpsavgiften må da sammenstilles med de kostnadene som kan inngå i avgiften. Kostnadene må hentes fra regnskapet det enkelte år, og fordelte kostnader må fordeles etter samme fordelingsnøkkel som ble benyttet ved kalkulering av anløpsavgiften. Avskrivninger og kalkulatorisk rente som eventuelt ikke er bokført i regnskapet, må legges inn i selvkostregnskapet. Kommunen må foreta denne kontrollen årlig. Det vil være naturlig at en slik etterkalkulasjon gjøres ved avslutning av det enkelte års regnskap eller like i etterkant av årsavslutning. Store avvik mellom inntekter og kostnader som ikke vil utjevnes de påfølgende 1-3 år, bør resultere i endring av anløpsavgiften.

Anløpsavgiften skal ikke gi økonomisk overskudd. Med endringer i trafikk og enkelte kostnadsarter vil det være mer normalt enn unormalt at "anløpsavgiftsregnskapet" gir overskudd og underskudd det enkelte år. Et overskudd i år 1, må overføres til selvkostregnskapet for år 2 osv. Store avvik må resultere i en justering av avgiftssatsene, slik at inntektene i en hvilken som helst 3-5 års periode ikke overstiger kostnadene som kan dekkes av anløpsavgiften.

Det skal ikke bygges opp fond. Kostnaden ved investeringer skal dekkes inn gjennom avskrivninger og rente på finansieringen/den oppbundne kapital. Dette tar hensyn til

tidsriktighet. Brukerne skal kun betale for de tjenester som de selv har nytte av, og dagens brukere skal ikke subsidiere bruken til fremtidige brukere.

§ 8. (tilsyn)

Bestemmelsen presiserer at Kystverket skal føre tilsyn med at bestemmelsene i forskriften blir overholdt. Ved dette fastsettes Kystverket som tilsynsmyndighet med hjemmel i havne- og farvannsloven § 52, 1. ledd.

I forbindelse med Kystverkets tilsyn, kan Kystverket kreve å få oversendt avstemt regnskap for å vurdere om anløpsavgiften er på et riktig nivå. Det foreslås at fristen for å kunne legge frem slik dokumentasjon (selvkostregnskapet) skal være en måned etter at årsregnskapet er avlagt og revidert av revisor.

§ 9 (forvaltningstiltak)

Som en oppfølging av et tilsyn etter forskriften § 8, fastsetter bestemmelsen at Kystverket kan iverksette forvaltningstiltak etter havne- og farvannsloven kapittel 10 overfor kommunen.

§ 10. (innkreving av anløpsavgift)

Kommunene må som utgangspunkt selv fastsette og innkreve avgiften. Ved opprettelse av drifts- eller utleieselskap kan det likevel oppstå behov for å overlate til selskapet å stå for selve innkrevingen av anløpsavgiften. Det foreslås derfor at eier eller operatør av havn eller havneterminal som er organisert som eget rettssubjekt, i forskrift kan pålegges å innkreve anløpsavgift på vegne av kommunen, mot særskilt godtgjørelse. Denne bestemmelsen innebærer i praksis en delegering av departementets myndighet til kommunen, jf. havne- og farvannsloven § 10, 2. ledd.

Godtgjørelsen til eier eller operatør av havn eller havneterminal skal være egnet til å dekke kostnadene dette påfører. Godtgjørelsen skal ikke gi en fortjeneste hos den som blir pålagt å innkreve anløpsavgiften, og kommunens valg om ikke å innkreve dette selv, skal ikke påføre sjøtransporten unødvendig økte kostnader.

§ 11. (betalingsplikt)

Denne bestemmelsen samsvarer med lovens § 25, 4. ledd, jf. § 23, 3. ledd og er gjentatt i forskriften for helhets skyld.

I tillegg er anløpsavgiften sikret gjennom sjøpant etter reglene om sjøpanterett i lov 24.06.1994 nr. 39 om sjøfarten § 51, jf. også havne- og farvannsloven § 55.

§ 12. (klage)

Bestemmelsen presiserer at forvaltningslovens regler om klage gjelder, og hvem som er klageinstans for vedtak fattet av kommunen. Hvem som er klageinstans for vedtak fattet av Kystverket følger av lov 10.02.1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker § 28.

§ 13. (ikrafttredelse)

Forskriften trer i kraft 01.01.2012.