

NOU

Norges offentlige utredninger 2013:8

Med los på sjøsikkerhet

Losordningens omfang, organisering og regelverk



Norges offentlige utredninger 2013

Seriens redaksjon:
Departementenes servicesenter
Informasjonsforvaltning

1. Det livssynsåpne samfunn.
Kulturdepartementet.
2. Hindre for digital verdiskaping.
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.
3. Pensjonslovene og folketrygdreformen III.
Finansdepartementet.
4. Kulturutredningen 2014.
Kulturdepartementet.
5. Når det virkelig gjelder ...
Justis- og beredskapsdepartementet.
6. God handelsskikk i dagligvarekjeden.
Landbruks- og matdepartementet.
7. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2013.
Arbeidsdepartementet.
8. Med los på sjøsikkerhet.
Fiskeri- og kystdepartementet.

NOU

Norges offentlige utredninger **2013:8**

Med los på sjøsikkerhet

Losordningens omfang, organisering og regelverk

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 2. mars 2012.
Avgitt til Fiskeri- og kystdepartementet 10. juni 2013.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1176-5

07 Aurskog AS

Til Fiskeri- og kystdepartementet

Ved kongelig resolusjon 2. mars 2012 ble det oppnevnt et utvalg som skulle foreta en gjennomgang av lostjenesten og regelverk innen våren 2013.

Utvalget avgir med dette sin utredning.

Oslo, 10. juni 2013

Bjørn Solbakken
(leder)

Kjersti Gram Andersen

Sigurd Gude

Elise Rusten

Hilde Gunn Avløyp

Siri Hatland

Hans Sande

Nils Magne Fjereide

Ingvar M. Mathisen

Paal Waage

Jan Magne Fosse

Kari-Anne Opsal

Øystein Haga Skånland
sekretariatsleder

Kim Ove Liaker
sekretariatsleder

Kjetil Borhaug

Anita Christoffersen

Hans Morten Midtsand

Henning Osnes Teigene

Innhold

1	Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid	9	4.2.1	Internasjonale rammer, regelverk og organisasjoner	33
1.1	Utvalgets sammensetning	9	4.2.2	Nasjonalt regelverk	34
1.2	Utvalgets mandat	9	4.3	Losoppdragets innhold og losens rolle	35
1.3	Utvalgets arbeid	10	4.4	Organisering av lostjenesten	36
2	Introduksjon	12	4.4.1	Overordnet organisasjonsstruktur	36
2.1	Bakgrunn for gjennomgangen av losordningen	12	4.4.2	Losformidling	38
2.2	Utfordringer ved dagens losordning	12	4.4.3	Tilbringertjenesten	39
2.3	Sentrale problemstillinger og overordnede synspunkter	13	4.4.4	Los	41
2.4	Utvalgets rapport	14	4.5	Lospliktsystemet	41
2.5	Utvalgets konklusjoner	15	4.5.1	Innledning	41
2.5.1	Saklig grense for losplikt	15	4.5.2	Kort om lospliktsystemet før 1995	42
2.5.2	Farledsbevis	15	4.5.3	Kort om lospliktsystemet 1995–2011	42
2.5.3	Geografisk virkeområde	16	4.5.4	Gjeldende lospliktsystem	43
2.5.4	Losavgiftssystemet	16	4.6	Farledsbevisordningen	46
2.5.5	Organisering av lostjenesten	16	4.6.1	Innledning	46
2.5.6	Lovbestemmelser	16	4.6.2	Reaksjoner på den nye farledsbevisordningen	46
3	Skipstrafikk og risiko	17	4.6.3	Generelle krav til søknad, utstedelse og bruk av farledsbevis	47
3.1	Risikobegrepet og risikoanalyser	17	4.6.4	Praktisering av ordningen med farledsbevisprøver	48
3.1.1	Generelt om risiko	17	4.6.5	Eksempler på praktiske og økonomiske konsekvenser av ordningen med farledsbevisprøver	50
3.1.2	Risikovurderinger som grunnlag for å vurdere lostjenesten	17	4.6.6	Begrensninger i farledsbevisordningen	51
3.2	Skipstrafikk og bruk av lostjenester	19	4.6.7	Generelle og spesielle vilkår	52
3.2.1	Skipstrafikk langs norskekysten ..	19	5	Lostjenestens ressursbruk og avgiftsfinansiering	54
3.2.2	Bruk av los og farledsbevis	21	5.1	Lostjenestens ressursbruk	54
3.3	Hendelser og ulykker	21	5.1.1	Innledning	54
3.3.1	Utvikling i ulykkesstatistikken	21	5.1.2	Lostjenestens ressursbruk fordelt på regioner	55
3.3.2	Ulykker med lospliktige fartøy	23	5.1.3	Lostjenestens ressursbruk fordelt på kostnadskomponenter	55
3.3.3	Årsaker til kollisjoner og grunnstøtinger	23	5.1.4	Lostjenestens ressursbruk gjennom året	56
3.3.4	Statens havarikommisjon for transport sine undersøkelser av årsaker til ulykker	24	5.2	Beskrivelse av losavgiftssystemet	56
3.4	Konsekvenser av ulykker	25	5.2.1	Kort historikk om betaling for lostjenester	56
3.4.1	Nærmere om risiko for liv og helse	25	5.2.2	Nærmere om endringene i lostjenestens finansiering fra 2011	57
3.4.2	Nærmere om miljørisiko	25			
3.4.3	Nærmere om økonomiske konsekvenser	28			
4	Beskrivelse av lostjenesten	31			
4.1	En historisk beskrivelse	31			
4.2	Oversikt over regelverk for lostjenesten	33			

5.2.3	Gjeldende losavgiftssystem	58	7.8.4	Opplæring i bruk av ECDIS	80
5.3	Økonomiske konsekvenser av avgiftssystemet	58	8	Innspill fra interesseorganisasjoner	81
5.3.1	Fordeling av avgiftsproveny etter fartøystørrelse	58	8.1	Møte 22. oktober 2012 med brukerinteresser	81
5.3.2	Fordeling av avgiftsproveny mellom ulike regioner	61	8.2	Innspill fra nærskipfartsstrategien	82
5.3.3	Fordeling av avgiftsproveny mellom de ulike avgiftskomponentene	61	9	Utvalgets vurdering av losplikten	84
5.3.4	Losavgiftenes utvikling over tid ...	62	9.1	Utvalgets vurdering av den teknologiske utviklingen, Kystverkets samlede tjenestetilbud og behovet for bruk av los ..	84
6	Lostjenesten i andre land	64	9.1.1	Innledning	84
6.1	Sverige	64	9.1.2	Innspill om den teknologiske utviklingen og Kystverkets ulike tjenester	85
6.2	Danmark	65	9.1.3	ECDIS	85
6.3	Finland	66	9.1.4	Landbasert losing	86
6.4	Tyskland	67	9.1.5	Sjøtrafikksentraltjenester	88
6.5	Nederland	67	9.2	Lospliktens saklige virkeområde ..	89
6.6	Canada	68	9.2.1	Den generelle grensen for losplikt	89
7	Forebyggende sjøsikkerhetstiltak	69	9.2.2	Nærmere om lospliktgrensen for passasjerfartøy	91
7.1	Innledning	69	9.2.3	Nærmere om losplikt for fartøy som fører farlig og forurensende last	91
7.2	Ansvarsfordeling innen forebyggende sjøsikkerhet	69	9.3	Geografisk virkeområde	94
7.3	Tekniske krav til skip	71	9.3.1	Lospliktens generelle geografiske virkeområde	94
7.4	Navigatørenes kompetanse	71	9.3.2	Lospliktfriske områder og losbordingsfelt	94
7.4.1	Internasjonale reguleringer – STCW-konvensjonen	71	9.3.3	Særlig om losbordingsfelt i Oslofjorden	96
7.4.2	Norsk maritim utdanning og kompetansekrav til navigatører	71	9.3.4	Losplikt ved forflytninger i havn (forhaling)	98
7.4.3	Særlig om samhandling på skipsbroen (Bridge Resource Management)	72	10	Utvalgets vurdering av farledsbevisordningen	100
7.5	Regelverk for trafikkregulering ...	73	10.1	Innledning	100
7.6	Maritim infrastruktur	74	10.2	Innspill vedrørende farledsbevisordningen	100
7.6.1	Navigasjonsinnretninger	74	10.3	Utvalgets vurdering	100
7.6.2	Fysisk utbedring av farleder	74	10.3.1	Generelt om farledsbevisordningen	100
7.6.3	Risikoreduserende rutetiltak	75	10.3.2	Særlig om simulatorbruk	101
7.7	Maritime tjenester	75	10.3.3	Særlig om assessor og opplæringsprogram	101
7.7.1	Sjøtrafikksentraler	75	10.4	Forslag til ny farledsbevisordning	101
7.7.2	Slepebåtberedskap	76	10.4.1	Farledsbevis klasse 3	101
7.7.3	Maritime overvåkingssystemer	77	10.4.2	Farledsbevisordning klasse 2	102
7.7.4	Korreksjonssignaler til satellittbaserte verktøy for posisjonsbestemmelse	77			
7.7.5	Navigasjonsvarsler	77			
7.7.6	Kystradiotjenesten	77			
7.7.7	Sjøkart	78			
7.8	Særlig om elektroniske navigasjonshjelpemidler	78			
7.8.1	Kort om ECDIS	78			
7.8.2	Bruksområder for ECDIS	79			
7.8.3	Nærmere om posisjonerings-systemer og kartgrunnlag	79			

10.4.3	Farledsbevisordning klasse 1	103	12.3.1	Innledning	117
10.4.4	Utvalgets anbefalinger	103	12.3.2	Utvalgets vurdering	117
10.5	Lokale begrensninger på bruk av farledsbevis	104	12.3.3	Utvalgets anbefaling	118
10.5.1	Utredninger av lokale begrensninger	104	13	Forslag til nye lovbestemmelser	119
10.5.2	Utvalgets vurdering	104	13.1	Innledning	119
10.5.3	Utvalgets anbefalinger	104	13.2	Utvalgets vurderinger og anbefalinger	119
11	Utvalgets vurdering av losavgiftssystemet	105	13.2.1	Særlig om erstatningsansvar	119
11.1	Innledning	105	13.2.2	Særlig om arbeidstidsregulering og vernebestemmelser	120
11.2	Fordeling av avgiftsproveny mellom losingsavgift, losberedskapsavgift og farledsbevisavgift	105	13.2.3	Særlig om adgangen til å nekte å ta oppdrag	120
11.2.1	Innledning	105	13.2.4	Særlig om bestemmelser som er av betydning for Forsvaret	120
11.2.2	Fordelingen av totalproveny mellom losingsavgiften og losberedskapsavgiften	105	13.3	Merknader til de enkelte lovbestemmelsene	120
11.2.3	Farledsbevisavgiftens andel av de samlede losavgiftene	108	13.4	Utkast til lovbestemmelser	128
11.2.4	Utvalgets anbefaling	108	14	Økonomiske og administrative konsekvenser	132
11.3	Nærmere om losberedskapsavgift for fartøy med farledsbevis klasse 3	108	14.1	Utvalgets anbefalinger	132
11.3.1	Utvalgets vurdering	108	14.2	Økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets anbefalinger	132
11.3.2	Utvalgets anbefaling	109	14.2.1	Utvalgets anbefalinger om sjøtrafikksentraler	132
11.4	Krysssubsidiert i avgiftssystemet	109	14.2.2	Utvalgets anbefalinger om losplikt- og losavgiftssystemet	132
11.4.1	Utvalgets vurdering	109	14.2.3	Utvalgets anbefalinger om lostjenestens organisering	133
11.4.2	Utvalgets anbefaling	110	14.2.4	Utvalgets gjennomgang av losloven	134
12	Utvalgets vurdering av lostjenestens organisering	111	14.3	Oppsummering av økonomiske og administrative konsekvenser ...	134
12.1	Generelt om lostjenestens organisering	111	15	Utvalgets anbefalinger	136
12.1.1	Innledning	111	15.1	Teknologisk utvikling og øvrige sjøsikkerhetstiltak	136
12.1.2	Innspill vedrørende lostjenestens organisering	111	15.2	Lospliktens saklige virkeområde ..	136
12.1.3	Utredning av lostjenestens organisering	111	15.3	Geografisk virkeområde	137
12.1.4	Utvalgets vurdering	112	15.4	Farledsbevisordningen	138
12.1.5	Utvalgets anbefaling	114	15.5	Losavgiftssystemet	138
12.2	Nærmere om tilbringer-tjenesten	115	15.6	Lostjenestens organisering	139
12.2.1	Innledning	115	15.7	Lovbestemmelser	139
12.2.2	Innspill og utredninger	115	Referanser	140	
12.2.3	Utvalgets vurdering	116	Vedlegg		
12.2.4	Utvalgets anbefaling	117	1	Lovspeil losloven	141
12.3	Nærmere om losformidlingen	117			

Kapittel 1

Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid

1.1 Utvalgets sammensetning

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

Leder (person, stilling, bosted):

- Bjørn Solbakken, førstelagmann Gulating lagmannsrett, Haugesund

Medlemmer, alfabetisk ordnet (person, stilling, bosted):

- Kjersti Gram Andersen, miljøverndirektør Fylkesmannen i Østfold, Ski
- Hilde Gunn Avløyp, generalsekretær Det norske maskinistforbund, Oslo
- Nils Magne Fjereide, administrerende direktør Misje Rederi, Bergen
- Jan Magne Fosse, forbundsleder Norsk Losforbund, Lindås
- Sigurd Gude, tidl. assisterende sjøfartsdirektør, Bærum
- Siri Hatland, administrerende direktør Fraktestartøyenes Rederiforening, Bergen
- Ingvar M. Mathisen, havnedirektør Bodø havn, Bodø
- Kari-Anne Opsal, fylkespolitiker Troms fylkeskommune, Harstad
- Elise Rusten, losoldermann Kystverket, Tønsberg
- Hans Sande, direktør Norsk Sjøoffisersforbund, Sandefjord
- Paal Waage, maritim direktør Oslo Havn, Oslo

Sekretærer, alfabetisk ordnet (person, stilling, bosted):

- Kjetil Borhaug, rådgiver, Kystverket, Ålesund
- Anita Christoffersen, seniorrådgiver, Fiskeri- og kystdepartementet, Oslo
- Kim Ove Liaker, seniorrådgiver, Fiskeri- og kystdepartementet, Oslo
- Hans Morten Midtsand, losinspektør, Kystverket, Ålesund
- Øystein Haga Skånland, rådgiver, Fiskeri- og kystdepartementet, Oslo

- Henning Osnes Teigene, seniorrådgiver, Kystverket, Ålesund

1.2 Utvalgets mandat

Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 2. mars 2012 og ble gitt følgende mandat for arbeidet:

Bakgrunn

Det er mer enn ti år siden sist det ble foretatt en samlet gjennomgang av lostjenesten, jf. St.meld. nr. 47 (1998–99) *Om evaluering av losplikt- og losgebyrsystemet*. Etter regjeringens vurdering, er det flere forhold som tilsier at det nå bør foretas en ny gjennomgang av lostjenesten.

Lostjenesten har i de senere år stått ovenfor flere utfordringer, eksempelvis knyttet til den økonomiske situasjonen. Dette har blant annet medført avgiftsøkninger som til tider har ligget over den forventede prisutvikling i samfunnet for øvrig. Videre har praktiseringen av den reviderte lospliktforskriften som ble implementert med virkning fra 1. januar 2011 vakt en del reaksjoner, jf. forskrift 23. desember 1994 nr. 1129 om plikt til å bruke los i norske farvann. Blant annet har det vært reist spørsmål om omfanget av lostjenesten og i hvilken grad farledsbevisordningen kan erstatte bruk av los om bord i fartøyet. Det har også skjedd en teknologisk utvikling innen navigasjonsutstyr og kompetanse om bord på fartøy som trafikkerer i norske kystfarvann. Lospliktens omfang og organisering bør derfor vurderes opp mot den teknologiske utviklingen.

Dagens loslov er fra 1989, og det er identifisert et behov for å revidere enkelte bestemmelser både i loven og tilhørende forskriftsverk. Regelverket setter videre rammer for lostjenesten, og gjennomføring av eventuelle forslag til endringer kan føre til at lovverket må endres. I forbindelse med gjennomgangen av lostjenesten, skal utvalget

derfor komme med forslag til nye lovbestemmelser om lostjenesten.

Lostjenesten er et viktig sjøsikkerhetsrettet tiltak. Samtidig legger lostjenesten viktige rammebetingelser for sjøtransporten, med en kostnadsramme på 650 millioner kroner som er fullfinansiert av brukerne. Regjeringen ønsker å videreutvikle lostjenesten som en fremtidsrettet, kostnadseffektiv og brukervennlig tjeneste, som skal fortsette å ivareta viktige samfunnsoppgaver knyttet til miljø og sikkerhet. Utvalgets arbeid vil være et sentralt innspill i regjeringens arbeid med å videreutvikle lostjenesten.

Utvalgets oppgave

- a. Utvalget skal utrede lostjenestens omfang og organisering. Følgende skal særlig gjennomgås:
 - Hvordan kan lostjenesten, sett i sammenheng med andre sjøsikkerhetsrelaterte tiltak, bidra til å forebygge ulykker, grunnstøtinger og forlis som setter liv, helse og miljø i fare.
 - Hvilke fartøy og geografiske områder bør omfattes av losplikten, herunder i hvilken grad bruk av farledsbevis kan erstatte faktisk bruk av los.
 - I hvilken grad kan Kystverkets øvrige tjenester, eventuelt nye tjenester som utvidede trafikksentraltjenester, erstatte bruk av los om bord i fartøyet.
 - Hvilken betydning har utviklingen innen navigasjonsutstyr og -kompetanse på fartøyene for behovet for lostjenester, sett i forhold til miljø- og sjøsikkerhet.
 - Bør lostjenesten organiseres som i dag eller kan det være aktuelt med andre organisasjonsformer, med henblikk på en kostnadseffektiv og operativ tjeneste med tilstrekkelig beredskap uten at sikkerheten svekkes.
- b. Utvalget skal komme med forslag til nye lovbestemmelser om lostjenesten.
- c. Siktemålet med å utrede lostjenesten og regelverk er å:
 - sikre en grundig gjennomgang av lostjenesten og regelverk, som ivaretar hensyn til kostnadseffektive løsninger samt miljø- og sjøsikkerhet
 - sikre at forslag til lovendringer og andre endringer er godt begrunnet og vurdert både tverrfaglig og av brukerne.
- d. Utvalget skal i arbeidet legge til grunn følgende:

- Lostjenesten skal være 100 prosent brukerfinansiert.
 - Sjøsikkerheten skal ikke svekkes i forhold til dagens nivå.
- e. Utvalget skal utrede økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av sine forslag i samsvar med Utredningsinstruksen. Det følger av Utredningsinstruksen at minst ett forslag i offentlige utredninger skal baseres på uendret ressursbruk innen vedkommende område.
 - f. Utvalget skal avgi innstillingen innen ett år etter nedsettelsen.

1.3 Utvalgets arbeid

Det er gjennomført ti utvalgsmøter, det første 9. mai 2012 og det siste 21.–23. mai 2013. To av disse møtene har vært med befaringer, og bortsett fra det første møtet, har de strukket seg over flere dager. Flere av utvalgets medlemmer har også vært med på losinger.

Den første befaringen var på Kvitsøy og i Haugesund. Utvalget besøkte Kvitsøy sjøtrafikksentral og losformidling, Kystverkets regionkontor for Region Vest samt Sjøfartsdirektoratets hovedkontor. Det ble gitt orienteringer om sjøtrafikksentralenes og losformidlingskontorenes arbeid, dagens læreplaner for navigatører, Sjøfartsdirektoratets ulykkesundersøkelser, Kystverkets fyr- og merketjeneste og maritime overvåking.

Den andre befaringen var i Ålesund. Utvalget besøkte Kystverkets hovedkontor, og fikk presentert Kystverkets organisering og sjøsikkerhetsarbeid og etatens syn på lostjenesten. Det Norske Veritas (DNV) presenterte rapporter og analyser av relevans for utvalgets arbeid. Utvalget besøkte videre Høyskolen i Ålesund, der professor i nautikk ved Høyskolen i Ålesund og Universitetet i Tromsø, Norvald Kjerstad, presenterte sine synspunkter på den teknologiske utviklingen av navigasjonshjelpemidler, navigatørenes utdanning og bruk av simulator i opplæring og trening. Det ble også gjennomført en demonstrasjon av høyskolens skipssimulator.

Utvalget har videre fått presentasjoner av Statens Havarikommisjon for Transport og deres undersøkelser av skipsulykker, Hurtigruten og deres system for internopplæring og Kartverkets arbeid med sjøkart, herunder kartlegging og oppmåling.

Utvalget ønsket å innhente synspunkter og erfaringer med lostjenesten og regelverk fra berørte interessenter som ikke er direkte repre-

sentert i utvalget. Derfor ble det 22. oktober 2012 arrangert et fellesmøte med ulike interessegrupper, og åpnet for innsending av skriftlig innspill til utvalget. På møtet 22. oktober 2012 deltok følgende organisasjoner: Fiskebåtredernes Forbund,

KS Bedrift Havn, Virke, European Cruise Service, Ytre Hvaler Nasjonalparkstyre, Bellona, Oslo Yrkesbåtrederes Forening, Cruise Norway og KS (representert ved rådmannen i Tjøme).

Kapittel 2

Introduksjon

Losordningen omfatter lostjenesten, lospliktsystemet og farledsbevisordningen. Losplikten er fastsatt ved lov. Det overordnede formål er å redusere sannsynligheten for skipsulykker langs norskekysten.

Gjeldende ordning innebærer at fartøy over en viss størrelse er lospliktige ved seilas innenfor grunnlinjen. Losplikten kan oppfylles enten ved å ta los om bord, eller ved at en av navigatørene har farledsbevis. Losene har detaljert kunnskap om og erfaring med navigasjon i nærmere angitte farvann, og bistår fartøyets navigatører med navigasjonsveiledning og manøvrering. Farledsbevis utstedes etter nærmere regler til navigatører som kan dokumentere og vise tilstrekkelig kompetanse og erfaring til at de kan navigere trygt uten los om bord. Losordningen sikrer dermed at alle lospliktige fartøy har navigatører med farvannskjennskap og kompetanse til å seile trygt langs norskekysten.

Losordningen setter samtidig viktige økonomiske rammebetingelser for sjøtransporten. Lostjenesten hadde i 2012 en kostnadsramme (drift og investeringer) på nesten 730 millioner kroner, og er i sin helhet brukerfinansiert. Utgifter til lostjenesten påvirker derfor kostnadsnivået på sjøtransport i Norge direkte, og utformingen av lospliktsystemet er følgelig av stor betydning for næringen.

2.1 Bakgrunn for gjennomgangen av losordningen

Forskrift 23. desember 1994 nr. 1129 om plikt til å bruke los i norske farvann (lospliktforskriften), som regulerer hvilke fartøy som er lospliktige, gjennomgikk en omfattende revisjon i 2010 med ikrafttredelse 1. januar 2011. I denne forbindelse ble også losavgiftssystemet noe justert. Endringene, som var et resultat av et prosjekt igangsatt av Fiskeri- og kystdepartementet for å effektivisere lostjenesten (loseffektiviseringsprosjektet),

bygde blant annet på utredninger gjennomført av DNV og Kystverket.

De viktigste endringene i lospliktforskriften var at fartøyenes lengde og bredde ble lagt til grunn for losplikten i stedet for fartøyenes bruttotonnasje. Videre ble unntaket fra losplikt for fartøy i innenriks fart og fiskefartøy avviklet. Farledsbevisordningen ble endret fra å stille formelle krav til fartstid og seiling på norskekysten, til faktisk prøving av farledsbeviskandidatens kompetanse. Som en følge av endringer i IMOs regelverk, ble definisjonen av farlig og forurensende last noe endret.

Samtidig med at endringene i lospliktregelverket trådte i kraft, kunngjorde Kystverket en rekke lokale begrensninger på bruk av farledsbevis. De lokale begrensningene er knyttet til enkeltfarleder, og begrenser maksimal fartøylengde for farledsbevisseilas utover de generelle begrensningene.

Endringene i lospliktregelverket ble møtt med til dels sterke reaksjoner fra næringen. Innføring av losplikt for fiskefartøy og fartøy i innenriks fart, praktiseringen av farledsbevisordningen og Kystverkets håndtering av de lokale begrensningene for bruk av farledsbevis ble særlig kritisert. Det ble også stilt spørsmål ved bakgrunnen for endringene, og om den reelle hensikten var å bringe losbudssettene i balanse gjennom å gjøre flere fartøy lospliktige og dermed øke inntektsgrunnlaget.

Kostnaden til lostjenesten og losavgiftene steg vesentlig mer enn den generelle pris- og lønnsutviklingen i perioden 2009 til 2010. Dette vakte sterke reaksjoner fra rederier og næringsorganisasjoner, som mente at Kystverket måtte iverksette kostnadsreducerende tiltak for å få losavgiftene ned.

2.2 utfordringer ved dagens losordning

Losutvalget observerer at endringene i lospliktregelverket, og Kystverkets praktisering av dette,

har medført til dels store utfordringer for sjøtransportnæringen i Norge. Fiskefartøy og fraktefartøy i innenriks fart ble pålagt losplikt, og fikk dermed utgifter til losberedskapsavgift, farledsbevis og faktisk bruk av los som de ikke tidligere hadde hatt. Endringene har heller ikke medført at kostnadene til lostjenesten er vesentlig redusert. Utvalget vil peke på at bakgrunnen for endringene var et prosjekt som hadde som formål å effektivisere lostjenesten, men at kostnadene ikke synes å være reduserte i særlig grad.

Praktiseringen av farledsbevisordningen er, etter hva losutvalget har fått opplyst, lite ensartet og lite gjennomsluktig. Det stilles ulike krav til farledsbevisprøver i ulike deler av landet; i Oslofjorden og Skagerrak må navigatører ta farledsbevisprøver for hver enkelt led, mens i resten av landet gis det i langt større grad farledsbevis for større områder basert på et begrenset antall prøver. Praksisen med å kreve prøver for hver enkelt farled medfører store utgifter for næringen. Det synes også som om farledsbevisprøvene gjennomføres på en lite forutsigbar og fleksibel måte, og dette bidrar til næringens frustrasjon over ordningen. Mange navigatører som tidligere seilte på fartøy som ikke var lospliktige, og som har lang og omfattende erfaring, har vært nødt til å ta en rekke farledsbevisprøver for å dokumentere sin kompetanse. Dette har av flere blitt oppfattet som urimelig og nedverdiggende.

De lokale begrensningene i bruk av farledsbevis bidrar også sterkt til at farledsbevisordningen i dag er vanskelig å forholde seg til for næringen. Ordningen hindrer bruk av farledsbevis i en rekke farleder. Begrensningene er tilsynelatende fastsatt skjønnsmessig og uten at synspunkter fra berørte interesser er innhentet. Praksis for å vurdere farledene synes å variere sterkt mellom ulike landsdeler, og det er vanskelig å se at det ligger reelle risikobetraktninger til grunn. Det synes med andre ord klart at Kystverkets praktisering av farledsbevisordningen har svekket næringens tiltro til etaten, og at lostjenestens legitimitet også er redusert.

Utvalgets gjennomgang av lostjenesten forsøker å svare på hvordan disse problemene og utfordringene kan løses. Målet har vært å foreslå endringer som vil gjøre lostjenesten rimeligere og mer brukervennlig for næringen, samtidig som samfunnets behov for sikker sjøtransport ivaretas.

2.3 Sentrale problemstillinger og overordnede synspunkter

På denne bakgrunn, ser utvalget følgende problemstillinger som sentrale:

- Når er bruk av los nødvendig for å opprettholde dagens sjøsikkerhetsnivå? For hvilke fartøy, navigatører og farvann?
- Når kan vi, særlig sett i lys av den teknologiske utviklingen, men også på grunn av andre hjelpemidler, oppnå et tilfredsstillende sjøsikkerhetsnivå gjennom rimeligere virkemidler enn los?
- Hvordan kan lostjenesten bli mer brukervennlig?
- Hvordan bør lostjenesten organiseres?
- Hvordan bør regelverket for losordningen utformes?
- Kan kostnadsnivået for losordningen reduseres?

Utvalgets utgangspunkt er at sjøtransport er en sikker transportform med svært få ulykker sammenlignet med antall seilaser og aktivitetsnivå. Sjøtransport er også en miljøvennlig transportform som bidrar til å begrense transport av gods på vei. Det er på denne bakgrunn ønskelig å øke sjøtransportens andel av den samlede godstransporten i Norge. For å oppnå dette, må nærskipfartens konkurransevilkår bedres. Utvalget viser i denne forbindelse til de betydelige politiske ambisjonene om å styrke sjøtransporten som er nedfelt i Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023*. Fordi kostnadene til lostjenesten har direkte innvirkning på sjøtransportens konkurransevilkår i Norge, har utvalget lagt stor vekt på å vurdere hvordan disse kostnadene kan reduseres.

Utvalget mener at lostjenesten med losplikt er nødvendig for å opprettholde dagens sjøsikkerhetsnivå langs norskekysten, men at los bare må brukes der det er særlig sikkerhetsmessig begrunnet. Dette medfører at losplikten må fastsettes ut fra en risikovurdering. Sannsynligheten for hendelser og ulykker forbundet med et fartøy, kombinert med de mulige konsekvensene ved en ulykke med fartøyet, er med andre ord avgjørende for vurderingen. I vårt samfunn kan man ikke utelukke mulighetene for uhell eller ulykker, men dersom sannsynligheten for ulykker og de mulige konsekvensene er over et visst nivå, bør fartøyet være lospliktig. For fartøy der de mulige konsekvenser ved ulykker er betydelige, for eksempel store tankfartøy eller cruisefartøy med mange passasjerer, bør det være losplikt selv om sannsynligheten for ulykker er liten.



Figur 2.1 Manøvrering av store fartøy langs kysten krever spesialkompetanse.

Foto: Kystverket

2.4 Utvalgets rapport

Innledningsvis presenteres utvalgets sammensetning, mandat og arbeid.

Kapittel 3 drøfter risikobegrepet og presenterer statistikk over skipstrafikk, bruk av los og skipsulykker. Kapittelet gir grunnlag for å vurdere hvordan mulige endringer i lostjenesten og lospliktsystemet vil påvirke sjøsikkerhetsnivået.

Kapittel 4 beskriver lostjenesten. Lostjenestens historie, losens rolle og dagens organisering er beskrevet. Deretter presenteres gjeldende lospliktsystem og farledsbevisordning.

Kapittel 5 gjennomgår lostjenestens ressursbruk og beskriver losavgiftssystemet. Dette gir bakgrunn for å vurdere mulige kostnadsbesparelser og endringer i losavgiftssystemet.

Kapittel 6 beskriver losordningen, medregnet organisering, finansiering og lospliktsystem, i andre land. Kapittelet bidrar til å sette den norske losordningen i kontekst, og gir bakteppe for å vurdere alternative løsninger.

Kapittel 7 beskriver tiltakene som er iverksatt for å forebygge og forhindre ulykker til sjøs i Norge. Kapittelet viser at lostjenesten er et av

mange forebyggende sjøsikkerhetstiltak, og at lospliktsens omfang må ses i sammenheng med disse øvrige tiltakene.

Kapittel 8 presenterer innspillene utvalget har mottatt fra berørte aktører. Utvalget har lagt stor vekt på disse innspillene i sine vurderinger.

I Kapittel 9 vurderer utvalget losplikten. Først vurderes den teknologiske utviklingen på navigasjonsområdet, og om nye hjelpemidler innebærer at behovet for bruk av los er redusert. Det vurderes også om bruk av los kan erstattes med andre sjøsikkerhetstiltak. I lys av dette vurderer utvalget hvilke fartøy som bør være omfattet av losplikten (lospliktsens saklige virkeområde) og hvor losplikten bør gjelde (lospliktsens geografiske virkeområde).

I kapittel 10 vurderes farledsbevisordningen. Utvalget foreslår en ny ordning med tre ulike farledsbevisklasser.

I kapittel 11 vurderes losavgiftssystemet nærmere, og det foreslås enkelte justeringer.

I kapittel 12 vurderer utvalget dagens organisering av lostjenesten og foreslår omorganisering. Tilbringertjenesten og losformidlingen vurderes også.

I kapittel 13 presenteres utvalgets forslag til nye lovbestemmelser for lostjenesten med merknader til de enkelte bestemmelsene.

Kapittel 14 vurderer de mulige økonomiske og administrative konsekvensene av losutvalgets anbefalinger.

Kapittel 15 inneholder utvalgets anbefalinger.

2.5 Utvalgets konklusjoner

2.5.1 Saklig grense for losplikt

Fartøy under grensen for losplikt kan seile fritt på kysten uten los eller farledsbevis, uten at Norge som kyststat har kontroll med kompetansen til navigatørene. Ut fra risikovurderinger, bør man sikre kontroll med navigasjonskompetansen. Dersom lospliktgrensen heves, vil ytterligere flere og større fartøy kunne seile fritt uten los eller farledsbevis. Det er ikke ønskelig.

Den teknologiske utviklingen innen navigasjonshjelpemidler har imidlertid bidratt til økt sjøsikkerhet for fartøy som har tatt hjelpemidlene aktivt i bruk, og behovet for los er redusert for disse fartøyene. Utvalget anbefaler, på denne bakgrunn, at losplikten opprettholdes med dagens lengdeangivelser, men at fartøy under 100 meter lengde som har avanserte navigasjonshjelpemidler og navigatører med kompetanse til å utnytte dem, gis tilgang til en forenklet farledsbevisordning (farledsbevis klasse 3). Fartøy som ikke har slik teknisk utrustning og tilstrekkelig kompetanse hos navigatørene til å få farledsbevis, vil måtte ta om bord los. Utvalget ser dette som et vesentlig bidrag til å opprettholde sjøsikkerheten.

Et mindretall, representanten Avløyp, anbefaler at lospliktens saklige grense heves fra 70 til 90 meter i hovedsak på bakgrunn av de samlede iverksatte og ulykkesreduserende tiltak innen navigasjonshjelpemidler og utviklingen av kompetansen på broen.

Utvalgets flertall har i sin vurdering lagt vekt på å finne en helhetlig ordning hvor losplikten fra 70 meter opprettholdes. Den ordningen flertallet foreslår skal på den ene siden være kostnadseffektiv og lett å praktisere, og på den andre siden ivareta miljø- og sikkerhetshensyn, særlig ved kompetansekontroll av de som skal forestå navigasjonen.

Utvalget anbefaler å videreføre prinsippet om skjerpet losplikt for fartøy som fører farlig og forurensende last, men mener det bør igangsettes en nærmere utredning av innslagspunktet for losplikt for de ulike kategoriene av farlig og forurensende last i bulk. Det anbefales videre at den

spesielle lospliktgrensen for passasjerfartøy heves fra 24 meter til 50 meter.

2.5.2 Farledsbevis

I stedet for å heve den generelle, saklige lospliktgrensen, foreslår utvalget at farledsbevisordningen endres og gjøres langt enklere for næringen. Dette antas ikke å føre til økt sannsynlighet for ulykker, samtidig som det ivaretar næringens behov for en rimelig og håndterbar ordning. Det gir også næringen et incitament til å investere i kompetanseoppbygging og ny teknologi.

Utvalget anbefaler at farledsbevisordningen differensieres ved å innføre tre farledsbevisklasser. Betegnelsene for de tre foreslåtte klassene kan på et senere tidspunkt gjøres til gjenstand for egen vurdering.

Farledsbevis klasse 3 vil gjelde for fartøy opp til 100 meter. Fartøyene må være utrustet med et godkjent elektronisk kartplottersystem (Electronic Chart Display and Information System, forkortes ECDIS), og farledsbeviskandidaten skal ha gjennomført godkjent kurs i systemet. I tillegg skal fartøyet ikke ha tungolje eller farlig eller forurensende last om bord. Dette sikrer at risikoen forbundet med fartøyene er lav. Rederiene som vil benytte seg av ordningen, må ha et godkjent kvalitetssikringssystem.

Ordningen vil innebære en klar forenkling for godt utrustede fartøy med kompetente navigatører, sammenlignet med dagens farledsbevisordning.

Farledsbevisordning klasse 2 er ment å gjelde for fartøy som ikke kvalifiserer for farledsbevisordning klasse 3, samt for fartøy mellom 100 meter og 150 meter. Denne ordningen ligner dagens farledsbevisordning, men farledsbevisprøveregimet forenkles ved å innføre representative prøver.

Farledsbevisordning klasse 1 skal gi navigatører med særskilt lang erfaring eller særskilt god kjennskap til leden mulighet til å få farledsbevis med utvidede rettigheter. Navigatører med slikt farledsbevis vil få adgang til å føre større fartøy enn maks grensen for farledsbevis klasse 2. Dessuten kan farledsbeviset benyttes i farvann med lokale begrensninger på bruk av ordinært farledsbevis.

Det anbefales videre å innføre en assessorordning for farledsbevis klasse 3. Ordningen innebærer at utsjekk av farledsbeviskandidaters kompetanse gjennomføres av en godkjent assessor i stedet for av Kystverket. Dette forventes å gjøre farledsbevisordningen enklere å håndtere for nærin-

gen. Utvalget foreslår også at det legges til rette for økt bruk av simulator i opplæring og utsjekk av farledsbeviskandidater.

2.5.3 Geografisk virkeområde

Utvalget mener at losplikten generelle, geografiske virkeområde, som i dag er innenfor grunnlinjen, bør videreføres. Utvalget anbefaler å flytte losbordingfelt og utvide lospliktfriske korridorer der dette gir kostnadsbesparelser samlet sett, uten at sjøsikkerhetsnivået reduseres.

Utvalget har vurdert losbordingfeltet i Oslofjorden særskilt, og anbefaler at det opprettes et nytt losbordingfelt ved Bastøy for hoveddelen av trafikken inn Oslofjorden. Forslaget innebærer at dagens losbordingfelt ved Store Færder opprettholdes for fartøy med anløp lenger ute i fjorden, herunder trafikk til Slagentangen.

Et mindretall, Rusten, foreslår at losbordingfeltene i Oslofjorden beholdes som i dag.

Losplikt ved forflytninger i havneområder (forhaling) er også særlig vurdert, og utvalget anbefaler at korte og sikkerhetsmessig uproblematiske forflytninger i havn unntas fra losplikt. Unntaket bør ikke gjelde for de største fartøyene og fartøy med farlig eller forurensende last.

Et mindretall, Fosse, er uenig i at store skip skal unntas fra losplikten ved forhaling i havn, og at bare de største skipene fortsatt skal ha losplikt. Mindretallet anbefaler lospliktfrisk for skip under 120 meter ved korte og enkle forhaling i havn. Skip over 120 meter kan også innvilges lospliktfrisk, men da etter en individuell vurdering. Skip som trenger taubåtassistanse og fartøy med farlig og forurensende last må benytte los. Korte og enkle forhaling bør defineres til forhaling langs samme kai, eller ved enkel forhaling til annen kai i umiddelbar nærhet.

2.5.4 Losavgiftssystemet

Utvalget anbefaler at Fiskeri- og kystdepartementet vurderer endringer i fordelingen av avgiftsprovenyet mellom losingsavgift og losberedskapsavgift. Farledsbevisavgiftens andel av de samlede losavgifter bør ikke økes. Det anbefales videre at fartøy som kvalifiserer til ordningen med farleds-

bevis klasse 3 fritas fra plikten til å betale losberedskapsavgift. Disse fartøyene er i mindre grad enn andre avhengige av å ha tilgang til lostjenester. Fritak fra losberedskapsavgiften vil også gi et økonomisk incitament til økt bruk av farledsbevis, og dermed også til å bygge opp kompetanse og utruste fartøy med moderne navigasjonshjelpemidler.

2.5.5 Organisering av lostjenesten

Utvalget mener at dagens organisering av lostjenesten i Kystverket har en rekke åpenbare svakheter, og anbefaler omorganisering. Omorganiseringen må sikre et tydelig organisatorisk skille mellom forvaltningsoppgaver og operativ drift. Det anbefales at den operative delen av lostjenesten enten organiseres som en egen enhet i Kystverket, som et eget forvaltningsorgan eller som et eget statsforetak. I valg av modell må det legges vekt på kostnadseffektivitet. Brukermedvirkning bør vektlegges uavhengig av fremtidig organisering.

Utvalget mener videre at tilbringertjenesten er en ren støttefunksjon for lostjenesten, og at kostnadseffektivitet bør være avgjørende for valg av organisasjonsform. Dette innebærer at tilbringertjenesten i mye større grad enn i dag bør kjøpes inn fra andre aktører etter anbud.

Det anbefales også at dagens tre losformidlingskontor vurderes slått sammen for å sikre en mest mulig effektiv utnyttelse av personellressursene og en enhetlig praktisering av formidlingstjenester langs kysten. Losformidlingen bør, uavhengig av lokalisering, underlegges en felles ledelse.

2.5.6 Lovbestemmelser

Utvalget har utarbeidet forslag til nye lovbestemmelser om lostjenesten for å sikre at regelverket er brukervennlig og legger til rette for en effektiv lostjeneste som bidrar til trygg ferdsel på sjøen. I forbindelse med dette har utvalget identifisert enkelte problemområder som det anbefales å utrede nærmere. Det gjelder erstatningsansvar for tjenestefeil begått av losere under losing og manglende lovregulering av losenes arbeidstid, vern av helse, velferd og sikkerhet i arbeidslivet.

Kapittel 3

Skipstrafikk og risiko

3.1 Risikobegrepet og risikoanalyser

3.1.1 Generelt om risiko

Enhver menneskelig aktivitet er forbundet med en risiko for at aktiviteten kan resultere i uønskede og utilsiktede konsekvenser.

Risiko er et uttrykk for potensielle akutte hendelser som kan oppstå, og potensielle negative konsekvenser av disse hendelsene. Risiko er med andre ord ikke et uttrykk for noe som *er*, men for noe som *kan* skje. Ingen aktivitet kan foregå uten risiko, det vil si uten usikkerhet om hva konsekvensene av aktiviteten *kan* bli.

Risiko er ikke en statisk egenskap som det ikke er mulig å påvirke. Risiko utvikler seg over tid. Eksempler på faktorer som påvirker risikoutviklingen over tid er læring fra tidligere ulykker, feil og suksesser, bruk av ny teknologi, oppdatering av regelverk og iverksetting av tiltak både i næringens og myndighetenes regi. Selv om all menneskelig aktivitet er forbundet med risiko, kan risikoen altså påvirkes ved å iverksette gode og relevante tiltak.

Risiko vil normalt påvirkes av flere ulike faktorer og kombinasjoner av disse. Risikovurderinger kan ikke dekke alle mulige faktorer som påvirker risikoen, og må baseres på en rekke forutsetninger og antagelser. Risikovurderinger representerer derfor forenklinger av det faktiske risikobildet vi står overfor.

Risikovurderinger innebærer dels en analyse av risikoens størrelse og en vurdering av om risikonivået er akseptabelt. Risikovurderinger gir ofte også grunnlag for analyser av mulige tiltak for å redusere risikoen.

En måte å definere risiko på er å se den som et forhold mellom sannsynligheten for at en uønsket hendelse skal inntreffe og eventuelle konsekvenser eller tap som følge av denne hendelsen. Risiko kan da uttrykkes som produktet av de to, det vil si sannsynlighet multiplisert med konsekvens.

Sannsynligheter kan graderes på to ulike måter:

- Den kan graderes i en skala som strekker seg fra svært liten til meget stor sannsynlighet.
- Den kan kvantifiseres i tallstørrelser, for eksempel prosentvis sannsynlighet for at en hendelse skal inntreffe.

Tilsvarende kan konsekvenser rangeres, enten etter en skala for alvorlighetsgrad (fra liten til stor konsekvens), eller som målbare størrelser i kronerverdi.

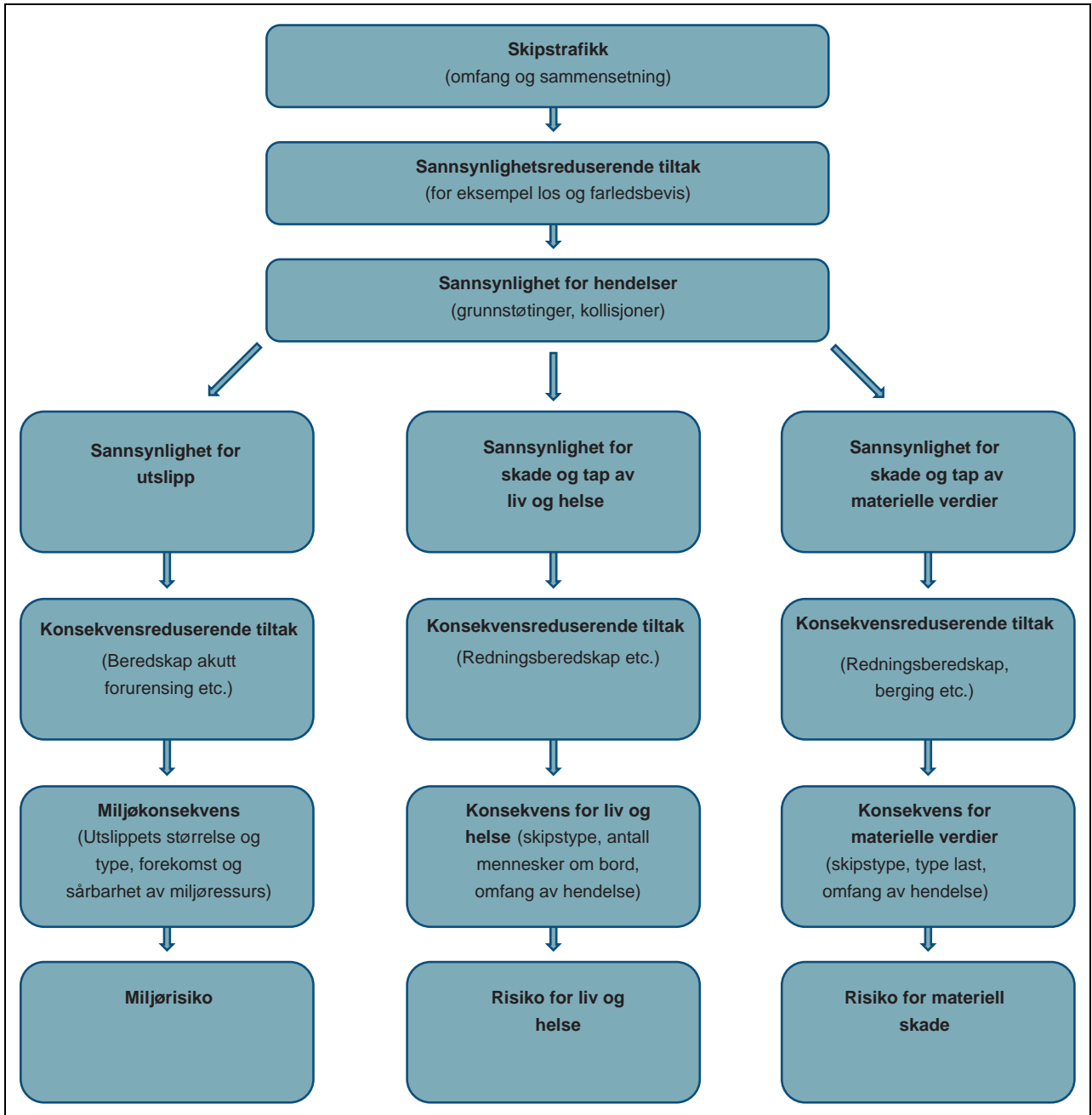
Det er ofte stor usikkerhet knyttet til vurderinger av både sannsynlighet og konsekvens. Å framstille risiko som et enkelt produkt av målbare størrelser kan derfor være misvisende, og nyere definisjoner av risiko inkluderer gjerne usikkerhetsfaktorene i større grad. Usikkerheten er i stor grad knyttet til at risiko uttrykker noe om fremtiden. Selv om det foreligger historiske erfaringer (statistikk mv.) som forteller noe om hyppighet og omfang av hendelser over tid, så vil fremtiden likevel være påvirket av nye og til dels ukjente faktorer og utviklingstrekk.

Generelt gir ikke risikoanalyser fullstendige risikobilder eller objektive mål på risiko. De kan derfor heller ikke gi nøyaktige svar på hvor stor risiko vi kan akseptere før vi iverksetter tiltak.

3.1.2 Risikovurderinger som grunnlag for å vurdere lostjenesten

Identifisering av risiko, med tilhørende forståelse av mulige ulykkesscenarioer og -konsekvenser, er selve utgangspunktet for alt sikkerhetsarbeid. En god risikoforståelse er nødvendig for å kunne iverksette tiltak som forebygger ulykker og etablere en hensiktsmessig beredskap.

Los og farledsbevis er tiltak som er iverksatt for å redusere sannsynligheten for visse uønskede hendelser, særlig grunnstøtinger og kollisjoner. Ulykkeshendelsene grunnstøting og kollisjon kan ha konsekvenser for liv og helse, miljø og materielle verdier. I risikoanalysene som ligger til grunn for vurderingen av lostjenesten, opereres det med



Figur 3.1 Fremstilling av miljørisiko, risiko for liv og helse og risiko for materiell skade.

tre ulike risikogrupper; risiko for liv og helse, miljørisiko og risiko for materiell skade.

For å kunne danne seg et bilde av det aktuelle risikonivå i en gitt situasjon eller sammenheng, vil en risikomatrix gi en forholdsvis enkel og skjematisk fremstilling, jf. figur 3.2. Dette har etter hvert blitt et velkjent arbeidsverktøy i både offentlig og privat virksomhet.

Risikomatrixer kan også brukes ved vurderinger av losplikts innretning og omfang. I tilfeller der sannsynligheten for kollisjoner eller grunnstøtinger er relativt liten og de potensielle konse-

kvensene ved mulige hendelser er relativt små (grønt område i matrisen), vil vi ut fra en risikobetraktning kunne slutte at losplikt ikke er nødvendig. I dag er den generelle grensen for losplikt satt til fartøy med lengde 70 meter eller over. En måte å betrakte dette på er at fartøy under 70 meter allerede befinner seg i «grønt område», og at det derfor ikke er nødvendig å innføre ytterligere tiltak som bruk av los eller farledsbevis.

For seilaser som med relativt høy sannsynlighet kan medføre hendelser med alvorlige konsekvenser (rødt område i matrisen), vil risikonivået

SANNSYNLIGHET	Svært sannsynlig (5)					
	Sannsynlig (4)					
	Mindre sannsynlig (3)					
	Lite sannsynlig (2)					
	Usannsynlig (1)					
		Liten (1)	Mindre alvorlig (2)	Betydelig (3)	Alvorlig (4)	Svært alvorlig (5)
KONSEKVENNS						

Figur 3.2 Risikomatrixe.

på den annen side vurderes som uakseptabelt. I slike tilfeller er det naturlig å vurdere å sette i verk sannsynlighetsreducerende og/eller konsekvensreducerende tiltak, medregnet losplikt. Er konsekvensene store nok, vil tiltak være nødvendig selv om sannsynligheten er relativt lav. Vi kan se på losplikt for store tankfartøy og cruiseskip som tiltak som er nødvendige ut i fra en slik risikovurdering. Tilsvarende vil gjelde for krav om bruk av taubåt i en del situasjoner.

Mellom ytterpunktene nevnt over, har vi skipstyper/seilaser som befinner seg i randsonen mellom rød og gul sone i figuren. I disse tilfellene kan det for eksempel vurderes å åpne for bruk av farledsbevis, som vil være et mindre omfattende og ressurskrevende tiltak enn bruk av los.

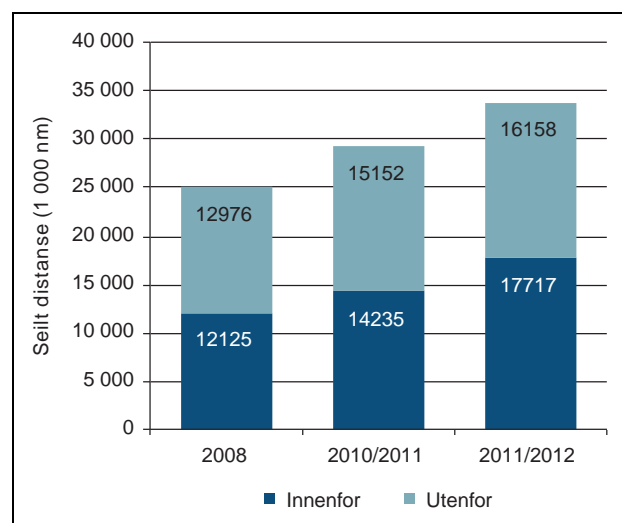
I praksis knytter det seg stor usikkerhet til beregning av både sannsynligheten for ulykker langs norskekysten og de mulige konsekvensene av en gitt ulykke. Risikobildet endres over tid, som følge av blant annet teknologisk utvikling, konjunktursvingninger, strukturendringer innenfor skipsfarten, regelverksendringer og innføring av risikoreducerende tiltak. Videre er statistikkgrunnlaget til dels mangelfullt. I de siste årene har vi fått tilgang til data fra fartøyenes antikollisjonsystem (Automatic Identification System, AIS), og det gir oss bedre oversikt over skipstrafikken. For en nærmere beskrivelse av AIS, se kapittel 7.7.3. Dette har imidlertid bare vært tilgjengelig over en relativt kort tidsperiode, samtidig som AIS-dekningen har vært under stadig utvikling. Det er videre usikkerhet knyttet til den ulykkesstatistikk som blant annet Sjøfartsdirektoratet utarbeider. Det gjelder blant annet usikkerhet knyttet til underrapportering og ulik rapportering i ulike områder og for ulike skipstyper. Dette innebærer at ulykkesstatistikk ikke uten videre kan sammenlignes over tid, og at det er utfordrende å finne pålitelige tall for sannsynlighet for ulykker justert for trafikkomfang. Risikoutviklingen over tid er derfor vanskelig å vurdere.

3.2 Skipstrafikk og bruk av lostjenester

3.2.1 Skipstrafikk langs norskekysten

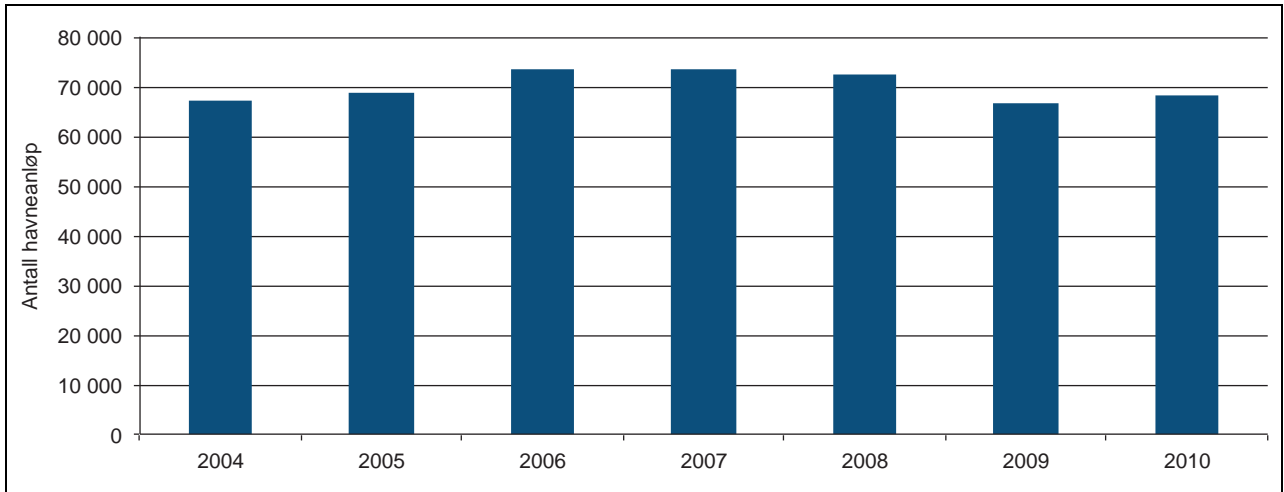
Losutvalget har, som grunnlag for sine vurderinger, fått utarbeidet en rapport av Det Norske Veritas som analyserer skipstrafikk, ulykkesstatistikk og ulike sjøsikkerhetstiltak (DNV, 2013). Rapporten gir en oversikt over skipstrafikken langs kysten, bruken av los, samt hendelser og ulykker. DNV har tatt utgangspunkt i ulykkesstatistikk fra Sjøfartsdirektoratet, AIS-data og årsrapporter fra Kystverket, havnestatistikk og tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) i analysen av utviklingen i skipstrafikken.

AIS-data gir tall på skipstrafikk målt i utseilt distanse. En analyse basert på AIS-data vil imidlertid overvurdere trafikkveksten fordi dekningsgraden for å fange opp AIS-signaler har økt i perioden. Sikre konklusjoner om utviklingen i utseilt



Figur 3.3 Utseilt distanse (1 000 nm) innenfor Norges økonomiske sone (NØS) basert på AIS-data.

Kilde: DNV, 2013



Figur 3.4 Havneanløp godsfartøy, alle havner.

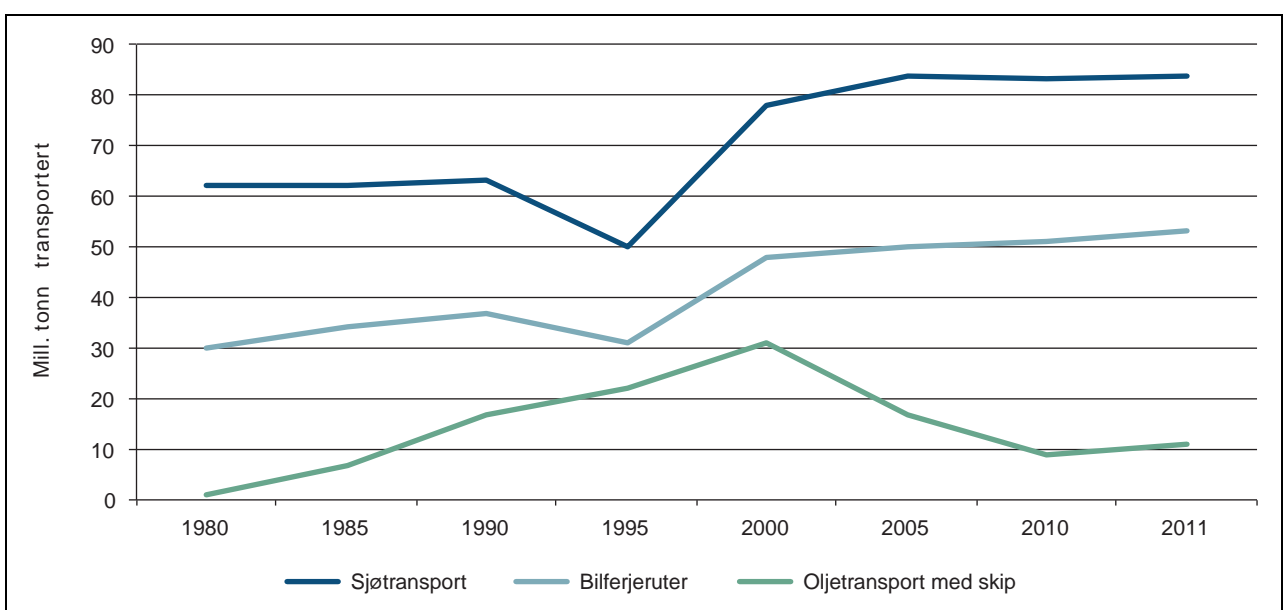
Kilde: SSB, tabell 06203

distanse kan per i dag ikke utledes fra denne statistikken fordi tilstrekkelig lange tidsserier med sammenlignbart tallmateriale ikke er tilgjengelig. Havnestatistikk og andre SSB-tall, sammen med Kystverkets statistikk på lospliktige seilaser, gir et mer pålitelig bilde av trafikken enn hva AIS-data alene kan gjøre for øyeblikket.

De ulike datakildene gir noe sprikende resultater når det gjelder utviklingen for skipstrafikken. AIS-dataene indikerer en betydelig vekst i skips- trafikken de to siste årene (24 prosent økning i seilt distanse). Havnestatistikken gir motsatt resultat, med en nedgang i antall havneanløp siden toppåret i 2007, men en svak oppgang fra

2009 til 2010. SSBs tall viser en betydelig økning i et langtidsperspektiv (fra 1980 til 2011). Statistikk fra Kystverket over antall losoppdrag, figur 3.6, viser en relativt stabil utvikling siden 1996, med et toppår i 2007, nedgang til og med 2009 og deretter en stabil utvikling i 2010 til 2012 på noe under nivået i 2007. Antall seilaser med farledsbevis har økt merkbart i perioden 2009 til 2012, og det totale antall lospliktige seilaser viser en økende trend.

Det er ikke mulig å si noe sikkert om trafikkutviklingen på bakgrunn av datakildene. I den grad det kan dras konklusjoner av materialet, må det være at det ikke har vært noen dramatisk endring i trafikkutviklingen. Basert på prognosene i Nasjo-



Figur 3.5 Millioner tonn gods transportert langs norskekysten fra 1980 til 2011.

Kilde: DNV, 2013

nal Transportplan 2014–2023, må det forventes en økning i trafikkmengden i årene som kommer. Dette samsvarer med de internasjonale trendene for sjøtransporten.

3.2.2 Bruk av los og farledsbevis

DNV-rapporten viser at antall losoppdrag nådde et toppunkt i 2007 med 47 047 oppdrag. Tallene for 2012 viser en nedgang på én prosent fra 2011, og ligger med 44 522 losoppdrag, 2525 oppdrag (5,36 prosent) under toppåret 2007. Tallene for seilas med farledsbevis før 8. juni 2008 er basert på antall fakturaer, og er således mer usikre enn tallene fra og med 2009. Antall seilaser med farledsbevis har økt merkbart i perioden 2009 til 2012. I 2011 ble det utført 50 225 seilaser med farledsbevis, som er en økning på åtte prosent fra året før. Dette betyr også at det nå gjennomføres flere lospliktige seilaser med farledsbevis enn med los. Av det samlede antall lospliktige seilaser på 100 213 i 2012, utgjorde seilas med los 45 prosent, seilas med farledsbevis 53 prosent og seilas med dispensasjon to prosent. Kystverkets rapport for første tertial 2013 bekrefter denne tendensen, der det er 42 prosent seilas med los, 57 prosent seilas med farledsbevis og en prosent seilas med dispensasjon.

3.3 Hendelser og ulykker

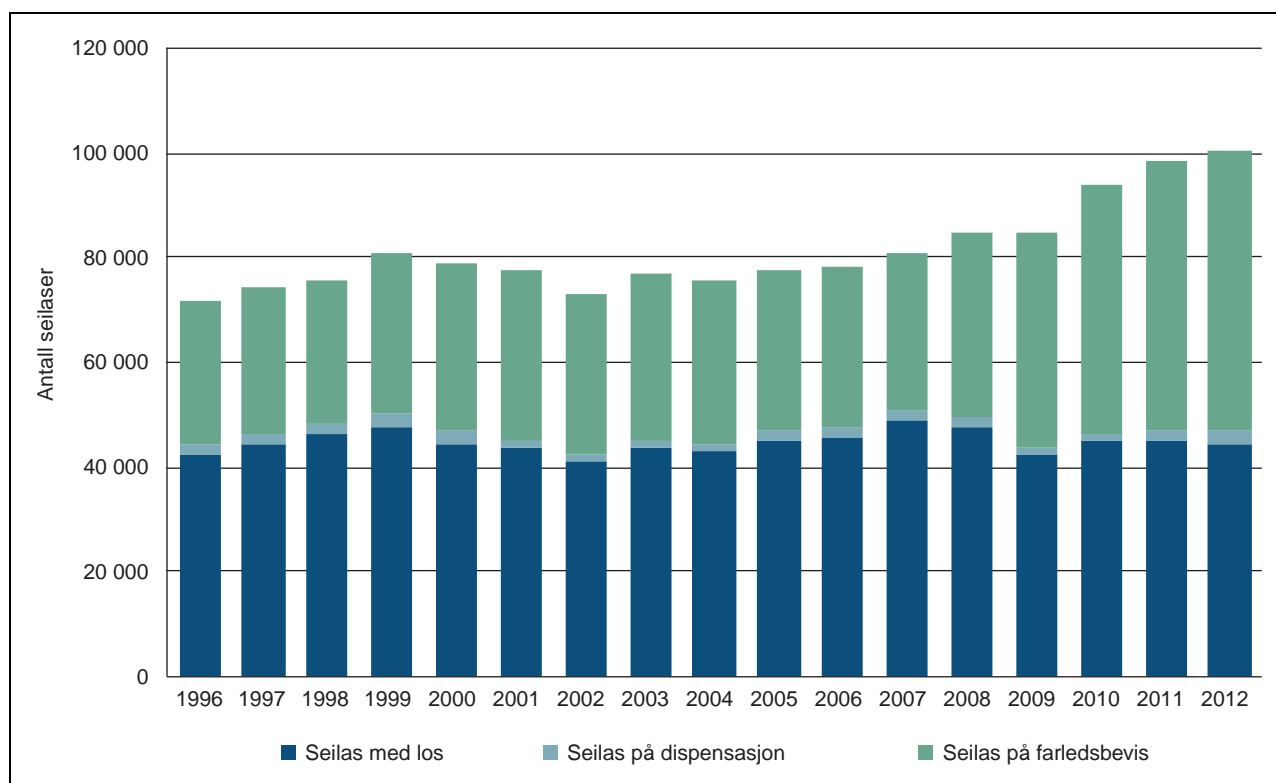
3.3.1 Utvikling i ulykkesstatistikken

Bruk av los og farledsbevis påvirker først og fremst sannsynligheten for navigasjonsulykker, altså ulykker som har sammenheng med navigering og manøvrering. Dette inkluderer kontaktskader, kollisjoner og grunnstøtinger. Figurene under fremstiller ulykkesfrekvensen for slike navigasjonsulykker.

Statistikkene viser at antallet grunnstøtinger og kollisjonsulykker er lavt sammenlignet med aktivitetsnivået (utseilt distanse/antall anløp), og det tilsier at sjøtransporten er en svært sikker transportform med få ulykker.

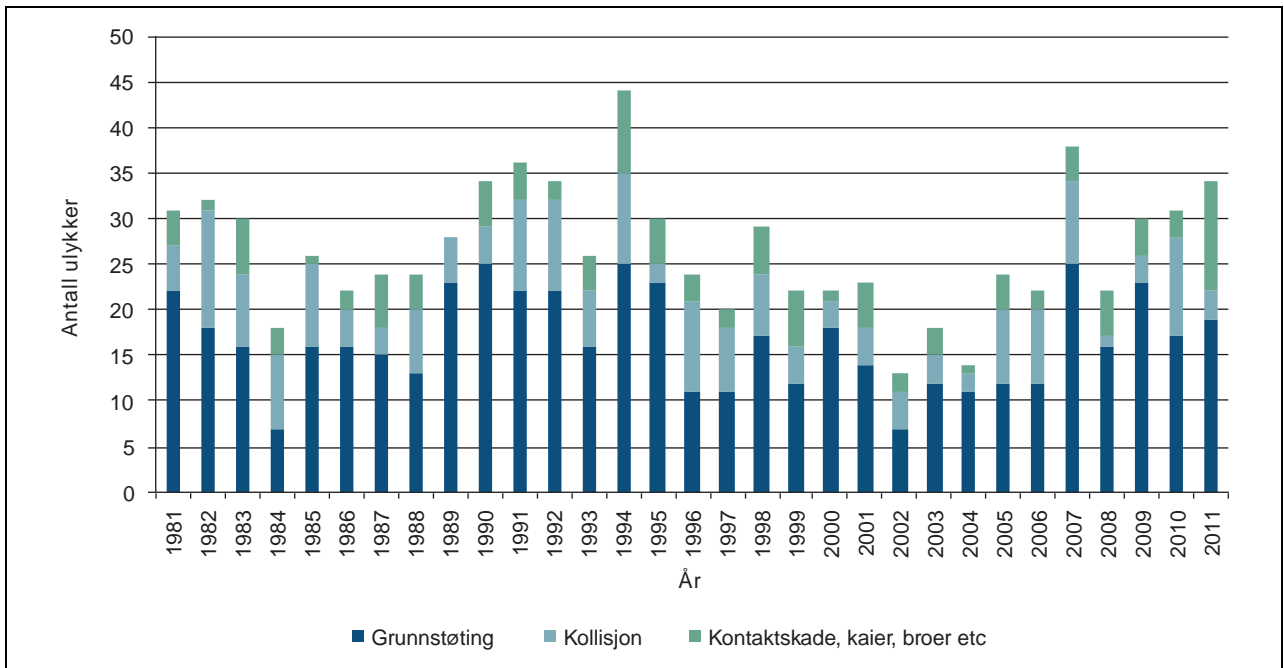
Figur 3.7 gir et bilde av ulykkesutviklingen for lospliktig trafikk, og viser at antallet ulykker har vært relativt stabilt i statistikkperioden for de mest alvorlige ulykkeskategoriene (grunnstøting og kollisjon). Det er årlige variasjoner mellom topp og bunn på inntil 31 ulykker, og antallet kollisjoner og grunnstøtinger ligger i intervallet tolv til 35 ulykker.

Figur 3.7 viser at den langsiktige tendensen i statistikkperioden er at antall ulykker er tilnærmet uendret eller svakt nedadgående. I perioden fra 1993–1994 og fram til 2002–2003 er tendensen



Figur 3.6 Antall seilaser med farledsbevis, los og på dispensasjon fra losplikt 1996–2012.

Kilde: DNV, 2013 (oppdatert av Kystverket)



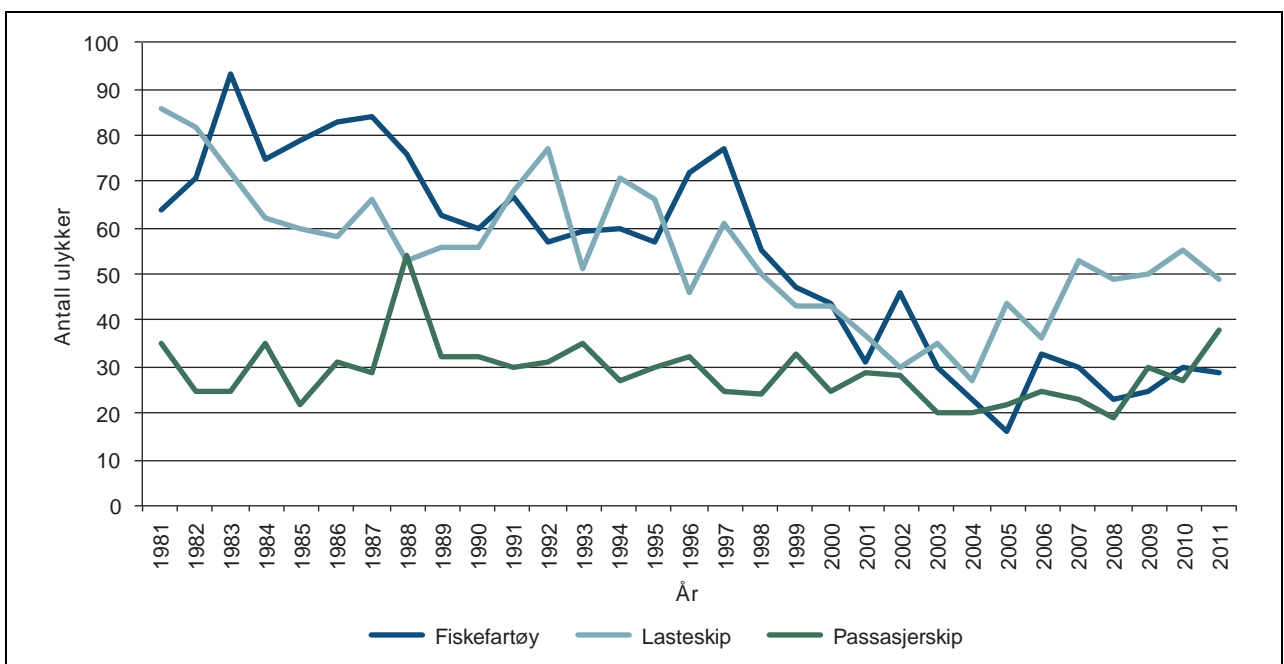
Figur 3.7 Antall navigasjonsulykker langs norskekysten for alle fartøy over 70 meter (unntatt bilferjer og fiskefartøy).

Kilde: DNV, 2013

fallende, med nesten en halvering i antall ulykker, for så å stige igjen fram mot 2009–2010, opp mot tidligere nivå. Dette sammenfaller med tendensen for lasteskip og passasjerskip som vises i figur 3.8. De siste årene skjer en utflating. Kystverket sin statistikk over ulykker med los, farledsbevis og

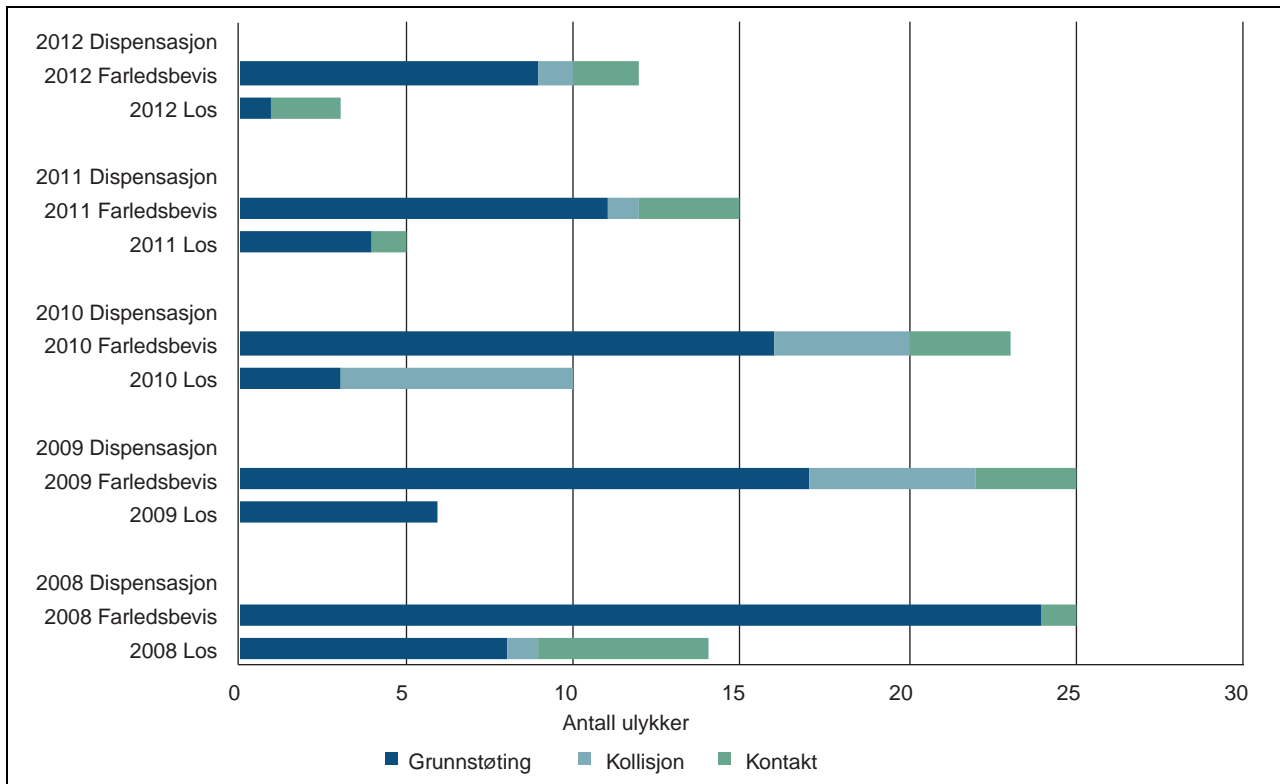
dispensasjon i perioden 2008 til 2012, som vist i figur 3.9, viser en nedgang i antall ulykker de siste tre år.

Som omtalt i kapittel 3.2.1, er datagrunnlaget for fartøybevegelser tynt, særlig før 2008, og det gjør det vanskelig å si noe om utviklingen i ulyk-



Figur 3.8 Antall grunnstøtings- og kollisjonsulykker langs norskekysten (alle lengder).

Kilde: DNV, 2013



Figur 3.9 Antall ulykker for seilaser med los, farledsbevis og dispensasjon.

Kilde: Kystverket

kesfrekvensen per utseilt distanse. Antall ulykker per havneanløp har økt siden 2002, men på grunn av lav ulykkesfrekvens, kan eventuell feilrapportering eller endring i rapporteringsrutinene gi betydelige utslag i resultatene.

3.3.2 Ulykker med lospliktige fartøy

Med ulykker ved lospliktige seilaser menes navigasjonsulykker i form av grunnstøting, kollisjon eller kontaktskade med kai.

Figur 3.9 viser at antall ulykker generelt er høyere med farledsbevis enn med los. Statistikken gir imidlertid ikke informasjon om ulykker per utseilt distanse. Videre fremgår det at det har vært en reduksjon i antall navigasjonsrelaterte ulykker som involverer lospliktige fartøy siden 2008. Nedgangen er særlig markant i 2011 og 2012. I hovedsak er det samsvar mellom denne statistikken og figur 3.7.

3.3.3 Årsaker til kollisjoner og grunnstøtinger

DNV har gjennomført en analyse av rapporterte årsaker til kollisjoner og grunnstøtinger langs

norskekysten. Årsaker knyttet til menneskelig svikt, som for eksempel feilvurdering, feilhandling, feilnavigering, innsovning på vakt og brudd på prosedyrer, viser en stigende tendens gjennom hele perioden siden 1981.

For grunnstøtinger, kollisjoner og kontakulykker er innsovning på vakt, etterfulgt av feilnavigering, brudd på prosedyrer og feilvurdering, den hyppigst rapporterte årsaken alle fartøystyper under ett for perioden 1981 til 2011. For fartøy over 70 meter er brudd på prosedyrer, feilvurdering og feilnavigering årsakene til flest navigasjonsulykker. Når det gjelder bakenforliggende årsaker til menneskelig svikt, er mangelfull observasjon og feilbedømmelse av fartøysbevegelse mest rapportert.

Statistikken over årsaksforhold er imidlertid svært følsom for mangelfull eller uriktig rapportering. Rapporteringsrutinene har tydelig forandret seg siden 1981, da det manglet rapportert årsaksforhold for en stor andel av ulykkene. Siden slutten av 1990-tallet ser dette ut til å ha endret seg gradvis, noe som innebærer at det er vanskelig å vurdere utvikling over tid. Resultatene må derfor tolkes med stor forsiktighet.

3.3.4 Statens havarikommisjon for transport sine undersøkelser av årsaker til ulykker

Losutvalget har, i tillegg til DNVs analyse, innhentert innspill fra Statens havarikommisjon for transport (SHT) om årsaker til ulykker og hendelser til sjøs.

Sjøfartsavdelingen ved SHT ble operativ fra 1. juli 2008, og erstatter den tidligere ordningen med sjøfartsinspektører og sjøforklaring. Den strafferettslige vurderingen av ulykker og hendelser blir ivarettatt av politiet og påtalemyndigheten, og SHTs undersøkelser har ikke som formål å fordele strafferettslig skyld og ansvar.

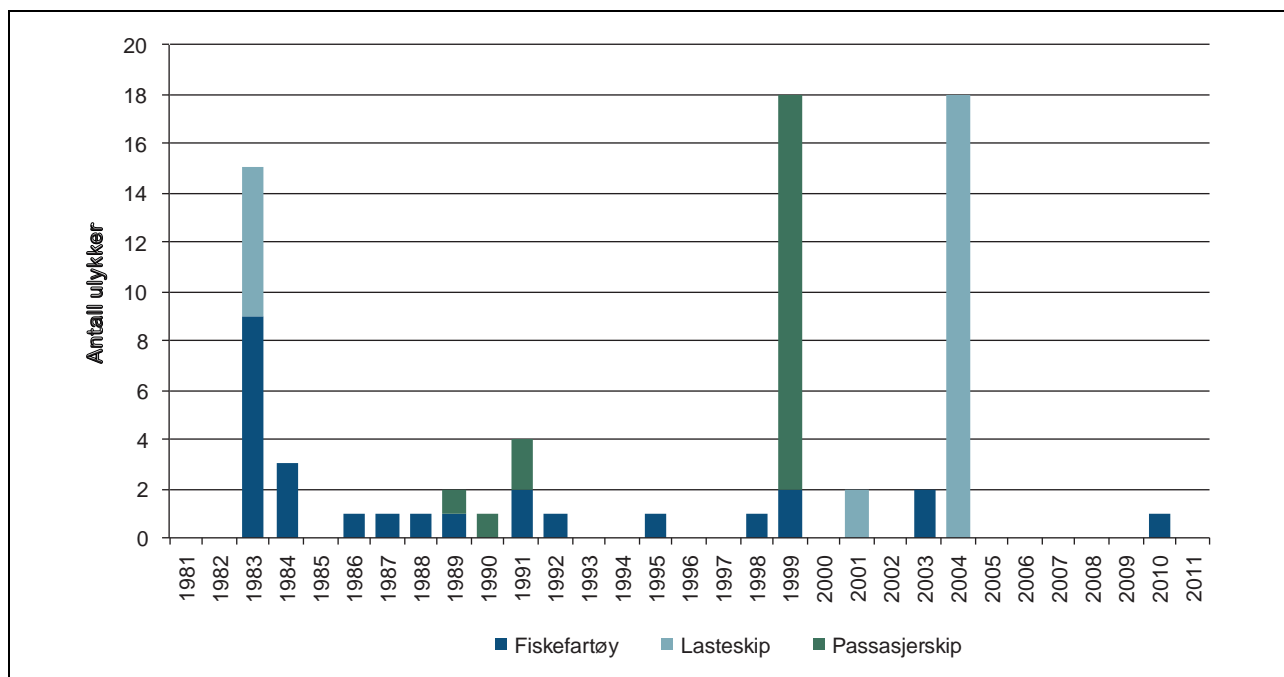
I henhold til lovverket skal kommisjonen undersøke alle sjøulykker med norske passasjerskip, samt sjøulykker med andre norske skip, medregnet fiskefartøy, der mannskap, skipsfører eller noen annen som følger med skipet har eller antas å ha mistet livet eller har kommet betydelig til skade. Videre kan kommisjonen undersøke ulykker med utenlandske skip som forulykker innenfor Norges territorialfarvann, samt ulykker med utenlandske skip som forulykker i andre farvann når flaggstaten samtykker eller det i henhold til folkeretten kan utøves norsk jurisdiksjon. Havarikommisjonen kan også undersøke andre ulykker, medregnet ulykker med fritidsfartøy, dersom

det å klarlegge årsaksforholdene kan bidra til økt sikkerhet til sjøs.

Som for ulykker innen de andre transportformene, er formålet med å undersøke ulykker til sjøs å kartlegge forhold av betydning for å forebygge nye ulykker og alvorlige hendelser, og å bedre sjøsikkerheten generelt. SHTs undersøkelser peker på sikkerhetsproblemer og mulige løsninger på disse. På denne bakgrunn fremmes det sikkerhetstilrådninger til berørte aktører.

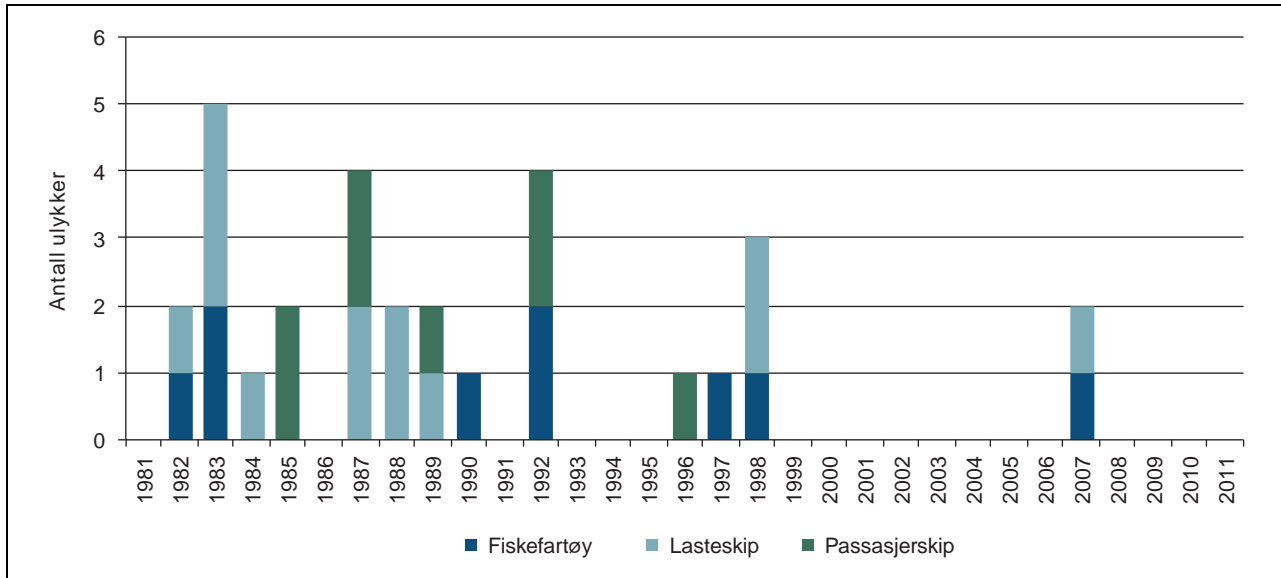
SHT har presentert for utvalget undersøkelser av tre ulykker der los har vært involvert: «Goda-foss» (2011), «Crete Cement» (2008) og «Federal Kivalina» (2008). Ulykker der los ikke har vært involvert ble ikke presentert. Undersøkelsene fokuserer dessuten på den enkelte ulykke, og funnene er derfor i liten grad tilrettelagt for generaliseringer omkring årsaksforhold bak ulykker.

De tre undersøkelsene legger vekt på samarbeid og kommunikasjon mellom los og mannskap. En av årsakene bak alle tre ulykkene ser ut til å være manglende samarbeid mellom los og brobesetning om navigeringen, samt mangelfull kommunikasjon. Losen ivaretok i stor grad navigeringen i alle tre tilfellene, og brobesetningen var i liten grad involvert i navigeringen etter at losen kom om bord. Flere av sikkerhetstilrådingene retter seg derfor mot å styrke samarbeid og kommunikasjon gjennom bedre Bridge Resource Management (BRM). Se også kapittel 7.4.3.



Figur 3.10 Antall omkomne i grunnstøtingsulykker.

Kilde: DNV, 2013



Figur 3.11 Antall omkomne i kollisjonsulykker.

Kilde: DNV, 2013

3.4 Konsekvenser av ulykker

3.4.1 Nærmere om risiko for liv og helse

Risiko for liv og helse kan defineres som sannsynligheten for hendelser og ulykker med personskade kombinert med de mulige konsekvensene av slike hendelser.

Sjøfartsdirektoratet fører statistikk over hendelser og ulykker knyttet til skipstrafikken i norske farvann og for norske skip internasjonalt. For hendelser som resulterer i skader og dødsfall, skiller Sjøfartsdirektoratet mellom rene *personulykker* uten skade på skip og *skipsulykker* der skader eller dødsfall er et resultat av hendelser som også omfatter skip.

Svært få skipsulykker langs norskekysten har ført til dødsfall, og mellom 2000 og 2010 var seks av ti dødsfall rene personulykker. De aller fleste skipsulykker som rapporteres til Sjøfartsdirektoratet resulterer bare i begrenset materiell skade.

Kantring og grunnstøtinger er de ulykkeskategoriene som medfører flest antall omkomne. Forekomsten av kantring har vært nedadgående i de senere år og er en ulykkestype som har liten sammenheng med fartøyets navigering og losens bidrag til sjøsikkerhet. De ulykkene som typisk knytter seg til fartøyenes navigering, er grunnstøtinger og kollisjoner. Det er ingen tydelige trender å se når det gjelder antall omkomne ved grunnstøtinger. Når det gjelder omkomne som følge av kollisjoner, kan det se ut som om trenden har vært nedadgående over tid.

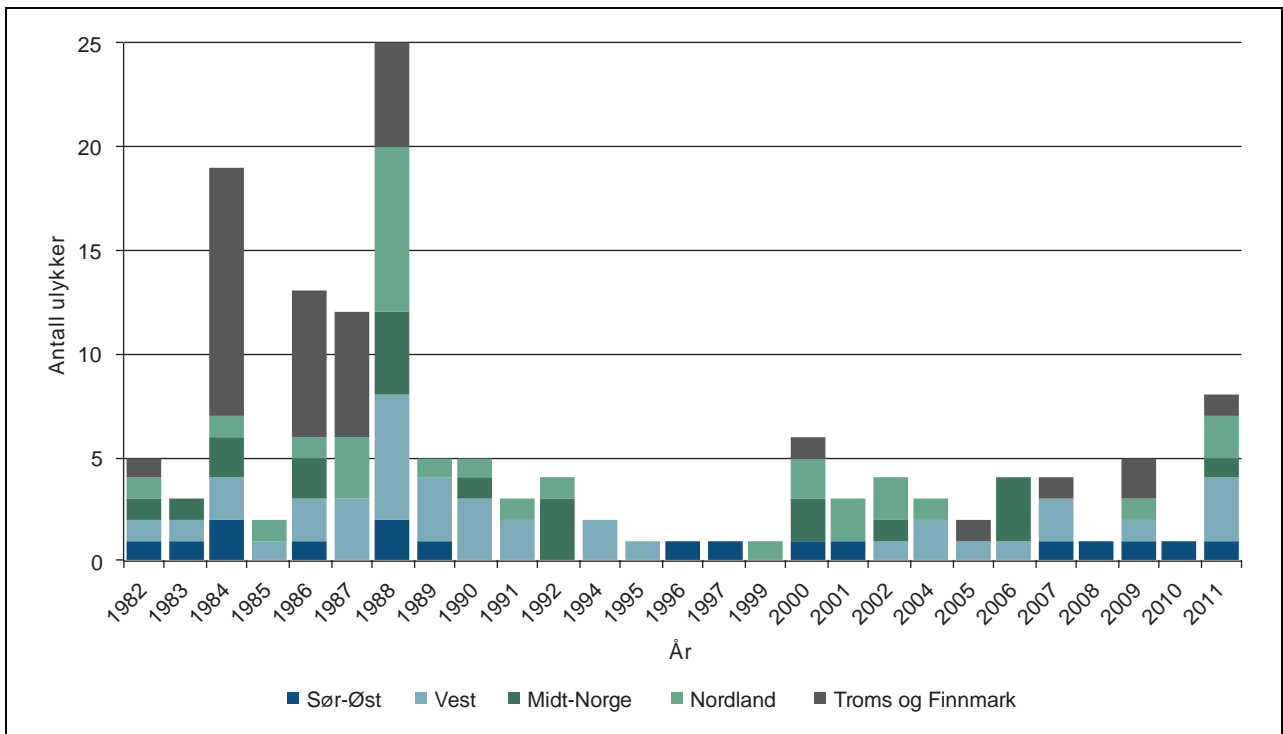
Det har vært en kraftig reduksjon i antallet personulykker de siste ti årene, men det er ingen tilsvarende klar tendens for skader som har sammenheng med skipsulykker. Totalt sett er det en nedadgående trend når det gjelder dødsfall, til tross for økt antall skipsulykker generelt. Dette kan skyldes økt rapportering av mindre alvorlige ulykker, og at konsekvensene av ulykker er mindre enn tidligere på grunn av ulike konsekvensreducerende tiltak.

3.4.2 Nærmere om miljørisiko

Med miljørisiko forstås kombinasjonen av sannsynlighet for forurensning og de mulige miljøkonsekvensene hvis ulykken inntreffer. Det er i hovedsak hendelser som medfører akutt forurensning, altså utslipp av olje, oljeprodukter eller andre farlige eller skadelige stoffer, som kan få betydelige akutte miljøkonsekvenser. Grunnstøting er den vanligste hendelsen med skip som fører til slike utslipp, men også kollisjon og forlis eller havari av andre årsaker kan føre til akutt forurensning.

DNV har bearbeidet statistikk over antall utslippshendelser innenfor grunnlinjen og beregnet utslippsfrekvenser i ulike kystområder. Dette gir et bilde av sannsynligheten for utslipp. Statistikk over utslippsmengde fra skip langs norskekysten er hentet fra Kystverkets årsrapport for 2011.

Figur 3.13 viser at det med ujevne mellomrom inntreffer ulykker med betydelig utslipp. Ut over



Figur 3.12 Antall utslippsulykker fra skip langs norskekysten (innenfor grunnlinjen) fordelt på kystregion fra 1982 til 2011.

Kilde: DNV, 2013

de større utslippene, er utslippsnivået lavt og relativt stabilt.

Akutt oljeforurensning har potensielt en rekke negative effekter på miljøet. Skademekanismene kan oppsummeres slik:

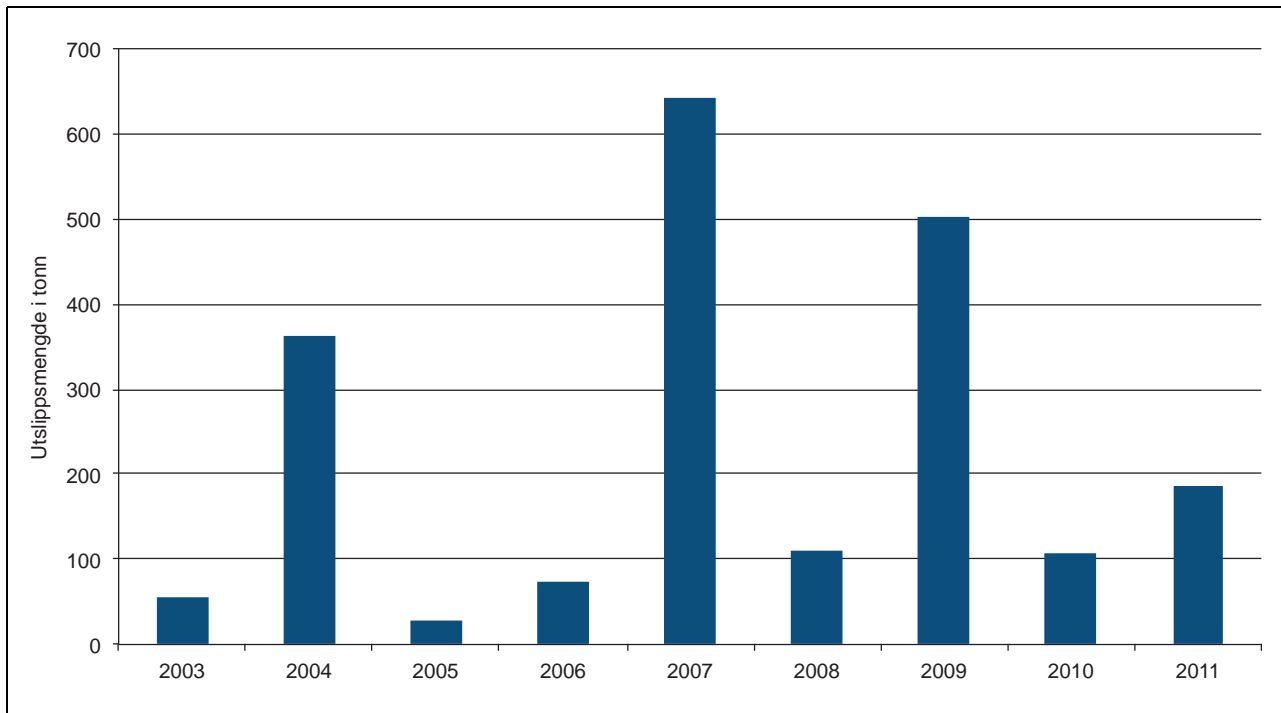
- Olje som driver på overflaten og strander, kan ramme sjøfugl, andre fuglearter og pattedyr som lever i tilknytning til sjøen.
- Olje som strander kan tilsøle og forårsake giftvirkninger for planter og dyr i fjæra, strandsonen og på strandenger.
- Olje som løses ned i vannmassene kan gi giftvirkninger hos fisk, fiskeegg, larver og andre planktoniske organismer.
- Olje som driver eller strander vil redusere bruksverdien av områder for friluftsliv og rekreasjon.
- Oljeforurensning kan medføre båndlegging av områder og restriksjoner på salg av sjømat.

Miljøkonsekvensene avhenger av en rekke faktorer, blant annet utslippstype (hvilke egenskaper stoffet som slippes ut har), utslippsmengde og varighet, værforhold, geografisk område, utslippets drivbane, samt forekomst av sårbare arter eller miljøtyper i området som rammes. Miljøriskoen i et geografisk område er ikke statisk. Risikoen for miljøskade kan reduseres både gjennom

ulykkesforebyggende tiltak som minsker sannsynligheten for oljeutslipp og gjennom oljevernberedskap som søker å hindre eller redusere de negative konsekvensene. Miljøriskoen vil også variere med tidspunkt på året, da ulike deler av dyr- og planteliv vil være mer sårbart på enkelte tider av året (eksempelvis yngelperioder).

Influensområdet til et akutt utslipp bestemmes av utslippssted, vær, vind, strømforhold og tiltak som iverksettes for å begrense forurensningen. Utslipp nær land i forholdsviss skjermede områder vil generelt påvirke et mindre sjøareal enn et tilsvarende utslipp langt fra kysten, ettersom noe av forurensningen raskt vil treffe land og ikke bli spredt videre. Samtidig er konsentrasjonen av sårbare arter og naturtyper i de fleste tilfeller høyere langs kysten enn til havs, og kystnære utslipp vil derfor kunne ha betydelig skadepotensial. Ofte fører kystnære utslipp av tungolje fra skipstrafikk til landpåslag og omfattende strandrenseaksjoner. Et eksempel på en langvarig strandrenseaksjon er aksjonen etter utslippet av tung bunkersolje fra Full City-ulykken utenfor Langesund sommeren 2009.

Erfaringer med faktiske oljeutslipp viser at utslippene har miljøkonsekvenser. De siste ti årene har vi hatt fire betydelige akutte oljeutslipp fra skip i norske farvann; Rocknes (2004, anslags-



Figur 3.13 Utslippsmengde fra skip langs norskekysten fra 2003 til 2011.

Kilde: Kystverket

vis 300 tonn olje sluppet ut), Server (2007, ca. 530 tonn olje), Full City (2009, ca. 300 tonn olje) og Godafoss (2011, ca. 112 tonn olje). Samtlige av hendelsene er kystnære skipshavarier med utslipp av tung bunkersolje, og de ble håndtert gjennom statlige aksjoner mot akutt forurensing ledet av Kystverket. Det er gjennomført miljøundersøkelser etter samtlige utslipp for å få oversikt over miljøskader og konsekvenser.

Havforskningsinstituttet har oppsummert resultatene av undersøkelsene i rapporten «Erfaringer etter oljeutslipp langs kysten av Norge» (2012). Miljøundersøkelsene viser generelt at naturressurser i sjøoverflaten, øvre deler av vannsøylen og strandsonen blir mest utsatt for belastning. Sjøfugl har vært relativt hardt rammet; det er for eksempel estimert at mellom 3200 og 8000 sjøfugl døde som følge av oljeforurensing etter forliset av MV Server. Skadene har ikke vært så store at det har truet bestandene av de enkelte artene i de påvirkete områdene. Anslagene over hvor mange sjøfugl som har gått tapt betegnes som usikre. Virkningene på fisk og skaldyr har vært små i alle de undersøkte tilfellene.

Det ble gjennomført omfattende strandrenningsaksjoner, og dette har hatt direkte betydning for utvikling av skadebildet og restitusjonstid i strandsonen. Undersøkelsene viser at flora og fauna i strandsonen var bra restituert etter to år.

Kort oppsummert er det ikke dokumentert langtidsvirkninger av betydning eller konsekvenser på bestandsnivå for de rammede artene, og undersøkelsene tyder på at naturen i de aktuelle områdene i stor grad er restituert etter få år. De undersøkte utslippene har imidlertid vært av moderat størrelse, og konsekvensene kan bli andre med mer omfattende utslipp.

Den statlige beredskapen mot akutt forurensing (omtales nærmere under) er dimensjonert med utgangspunkt i kunnskap om miljørisiko. Kystverket gjennomførte i 2011 en miljørisiko- og beredskapsanalyse som grunnlag for å utvikle og styrke den statlige beredskapen mot akutt forurensing. I den forbindelse fikk DNV i oppdrag å utrede og beregne miljørisiko i de ulike norske havområdene. Resultatene ble presentert i rapporten «Miljørisiko ved akutt oljeforurensing fra skipstrafikken langs kysten av Fastlands-Norge for 2008 og prognoser for 2025» (DNV, 2011).

Rapporten tar utgangspunkt i fire ressursgrupper: sjøfugl, sjøpattedyr, naturtyper (inklusive strandområder) og fisk, og analyser er gjort for de fire årstidene. Miljørisiko er vist for hvert kystsegment som sannsynlighet for utslipp kombinert med konsekvens (ulike konsekvensklasser) for de fire ressursgruppene. Miljørisiko illustreres ved sannsynligheten for ulike miljøkonsekvenser (konsekvensklasser) og kan angis med sannsyn-



Figur 3.14 Containerskipet Godafoss har grunnstøtt på Kvern skjær i Hvalerskjærgården 18. februar 2011.

Foto: Kystverket

lighet per år (det vil si hvor sannsynlig det er at denne konsekvensen inntreffer innenfor et kystsegment i løpet av et år).

Det fremgår av rapporten at beregnet miljørisiko for både sjøfugl, strandhabitater og fisk er høyere i sør enn i nord i 2008. De mulige konsekvensene er i hovedsak mer alvorlige i nord, og konsekvensene for sjøfugl og fisk kan bli svært alvorlige ved store utslipp på ugunstige tidspunkt. Miljørisikoen beregnes likevel som høyere i sør på grunn av høyere utslippssannsynlighet som følge av langt mer omfattende trafikk. Fram mot 2025 ventes en økning i skipstrafikk, medregnet olje- og gasstransport i nordområdene, med tilhørende økning i miljørisiko. Også i sør ventes det at skipstrafikken vil øke i perioden. På grunn av større trafikkmengde og høyere forventet ulykkesfrekvens, beregnes miljørisiko fortsatt som høyere i sør enn i nord.

3.4.3 Nærmere om økonomiske konsekvenser

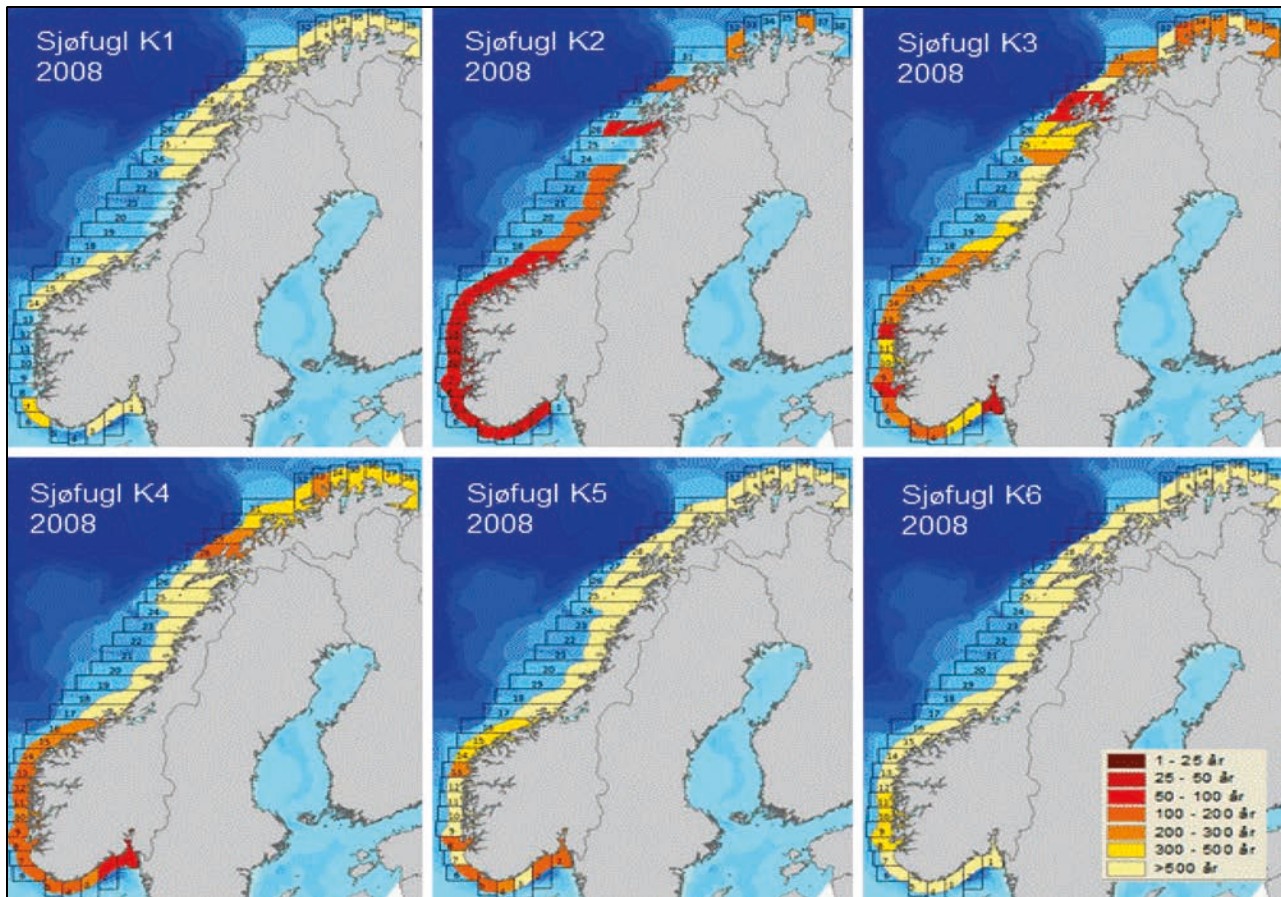
Risiko for fartøy og last kan defineres som sannsynligheten for hendelser og ulykker kombinert med mulige konsekvenser forbundet med skade

på fartøy og last (materielle konsekvenser). I tillegg kommer mulige økonomiske konsekvenser med opprydning av utslipp, skade på tredjeparts eiendom og lignende.

Mulige økonomiske konsekvenser av ulykker og hendelser har sterk sammenheng med aktuell ulykkeskategori. Konsekvenser for fartøy og last, samt de økonomiske konsekvenser som følger av dette, vil være langt mindre alvorlige for en ulykkeskategori som sammenstøt med kai enn ved havari som følge av grunnstøting eller kollisjon. De mest alvorlige økonomiske konsekvensene får vi ved ulykker som resulterer i både tap av fartøy og last og betydelig akutt forurensning.

Utvalget har ikke innhentet statistikk over skade på fartøy og last og andre økonomiske konsekvenser forbundet med skipsulykker, da det i liten grad foreligger tilgjengelig kvalitetssikret tallmateriale på dette området. Vi vet imidlertid at de økonomiske konsekvensene av skade på eller tap av fartøy og last ved ulykker, samt andre økonomiske konsekvenser for fartøys- og lasteiere, kan være betydelige.

Kostnader knyttet til aksjoner mot akutt forurensning kan være svært omfattende. Det følger av lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensning



Figur 3.15 Miljørisiko for sjøfugl i 2008 vist som returperiode (antall år) for ulike miljøkonsekvenser (konsekvensklasse K1 til K6 der K6 er mest alvorlig) i ulike kystsegmenter.

Den effekten sjøsikkerhetstiltak som slepebåtberedskap og trafikkseparasjon har på sannsynligheten for utslipp, er ikke beregnet for Sør-Norge.

Kilde: DNV, 2011

ger og om avfall (forurensningsloven) at det er den ansvarlige forurensner som har det fulle og hele ansvaret for å rydde opp ved et eventuelt oljesøl. Dette følger også av det internasjonalt anerkjente prinsippet om at forurensner skal betale. Forurensningsmyndigheten har imidlertid en vid kompetanse til å iverksette tiltak på forurenserens bekostning. Forurensner har plikt til å refundere

kostnader som statlige og kommunale myndigheter har forskuttert ved å sette i verk tiltak mot forurensning. Det forekommer imidlertid at kravet ikke blir refundert fullt ut, blant annet på grunn av manglende dekningsmuligheter eller at det er opprettet et begrensingsfond i medhold av kapittel 9 i lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten (sjøloven).

Tabell 3.1 Eksempler på kostnader staten har hatt i forbindelse med forurensningsaksjoner knyttet til ulykker til sjøs 2002–2011, og som kreves refundert av ansvarlig forurensere.

År	Fartøy	Hendelse	Beløp (kroner)
2002	Nordland	Grunnstøtte	290 002,-
2002	Skude Jura	Grunnstøtte	322 592,-
2002	Apollo Tiger	Grunnstøtte	208 413,-
2002	Murman	Grunnstøtte og havarerte	641 979,-
2002	Gudrun Gisladdottir	Grunnstøtte og sank	36 183 101,-
2003	Sveafjell	Grunnstøting	177 873,-
2004	Rocknes	Grunnstøtte og kantret	133 707 827,-
2005	Fjord Champion	Kom i brann og grunnstøtte	4 866 327,-
2006	Gitta Kosan	Fartøy i drift	256 279,-
2006	MV Stones	Fartøy i drift	125 000,-
2006	Klevstrand	Grunnstøting	231 526,-
2006	BBC Iceland	Fartøy i drift	187 500,-
2007	Skurin	Fartøy i drift	586 244,-
2007	Anja	Grunnstøtte	58 734,-
2007	Herøy	Grunnstøtte og sank	420 857,-
2007	Server	Grunnstøtte og akterskipet sank	196 894 167,-
2007	Kvitholmen	Grunnstøtte	39 712,-
2008	Tali	Grunnstøtte	302 577,-
2008	Federal Kivalina	Grunnstøtte	748 678,-
2008	Crete Cement	Grunnstøtte og strandsatt	19 804 043,-
2009	Mirabelle	Grunnstøtte	3 020 417,-
2009	Pater Noster	Grunnstøtte	166 340,-
2009	Princess Daphne	Oljeutslipp	56 620,-
2009	Petrozavodsk	Grunnstøtte	1 122 455,-
2009	Full City	Drev på land	256 064 842,-
2011	Godafoss	Grunnstøtte	92 902 170,-

Oversikten omfatter bare statens kostnader i forbindelse med ulykker med akutt forurensing eller fare for akutt forurensing. Tømming av skipsvrak for olje, håndtering av ubåten U-864 og fjerningen av vraket etter krysseren «Murmansk» er derfor ikke tatt med i oversikten.

Kilde: Kystverket/ Fiskeri- og kystdepartementet

Kapittel 4

Beskrivelse av lostjenesten

4.1 En historisk beskrivelse

De eldste skriftlige kildene vi har fra losvirksomhet i Norge kan dateres til middelalderen. I Magnus Lagabøters landslov fra 1274, benevnes losen som *leidsogumadr* (*leidsagari*), som er gammel-norsk og betyr «mannen som gir utsagn om leden». Dagens norske betegnelse – *los* – stammer fra det greske ordet for «styreåre» – *pedota*. Han som satt ved styreåren ble kalt *pilotos*.

I den nevnte Landsloven finnes det bestemmelser om betaling for lostjenester. *Leidsogumadr* skulle ha en halv mark sølv (216 gram) for å lose et leidangsskip, datidens krigsskip, på strekningen Nidaros til Bergen. Samme pris var det mellom Tunsberg og Bergen. Bergens bylov av 1276 slår fast at en skipper er fullt og helt ansvarlig for det fartøy han fører, og må selv betale utgiftene for å bruke los.

Omtrent samtidig kan vi se konturene til de første sammenslutninger mellom losere, da kong Erik Magnusson i 1295 la ned forbud mot at Bergenslosene skulle organisere seg i laug eller gilder. I den forbindelsen er tittelen losoldermann tatt i bruk, en tittel som fremdeles er i bruk. Det finnes ingen nærmere identifisering av losene i Norge før mot slutten av middelalderen. Den første norske navngitte los er Halldor Leidsagari Roaldson, som omtales i biskop Aslak Bolts jordebok fra ca. 1430. Vi vet videre at det i 1561 ble innført losplikt ved en kongelig forordning. Opplysningene fra middelalderens losvirksomhet er bare spredte og sporadiske, men vi kan slutte oss til at det fantes profesjonslosere, som hørte med til middelalderens yrkesliv, og deres virksomhet var til en viss grad lovregulert.

Etableringen av det norske losvesenet ble først formalisert tidlig på 1700-tallet. Gjennom «den nordiske krig», som raste i tiden fra ca. 1709 til ca. 1720, erfarte man hvor viktig spesialkunnskap om ferdsel langs kysten var for å forsvare landet. Dette var også bakgrunnen for at den 25 år gamle sjøoffiseren Gabriel Christensen i 1719 tok initiativet til etableringen av et eget norsk losvesen.

Blant annet vil han tilsette kongelige losere som skulle grundig eksamineres, og avlegge ed for å få sin lospatent.

Etter ti år i krigstjeneste i flåten, blant annet under Tordenskjolds ledelse, fikk Gabriel Christensen aksept for å tufte et selvstendig losvesen i Norge. Christensen ble 29. april 1720 innsatt som overlos i det sønnenfjelske. Under seg fikk han 28 losoldermenn som hadde den direkte kontakten med losene.

Middelalderens forbud mot at losene skulle organisere seg, var trolig opphavet til et prinsipp som skulle vise seg å dominere losvirksomheten i Norge nesten helt til vår egen tid. Til tross for at losvesenet ble organisert i statlig regi, ble ikke betingelsene for de enkelte losene særlig bedret. De var i en viss forstand selvstendige næringsdrivende, som konkurrerte om oppdragene. Den som «kapret» innkommende skip først fikk losoppdraget. Slik var losene selv ansvarlig for sin egen inntekt, mens det offentlige fastsatte regler og gebyrer samt sertifiserte losene. Når det gjaldt «utdanningen», fikk de som regel den gjennom egen erfaring. Ofte som en del av oppdragelsen, ved at sønn fulgte far i tjenesten.

Ved overgangen mellom 1800- og 1900-tallet ble lostjenesten mer organisert. Færderlosenes forening ble stiftet i 1889. Deres fanesak var å revidere losloven, slik at konkurranselosingen ble myket opp ved å innføre losing til felles kasse. Etter ti års kamp kom gjennombruddet – felleskasseprinsippet fikk aksept. Dette innebar at losene samarbeidet om vakthold og skøytedrift, samt delte fortjenesten innad i loskretsen. Det tok imidlertid lang tid før fellesløsningen gjorde seg gjeldende over hele landet, men i 1925 var prinsippet innført.

Losene hadde oppnådd rettigheter til å kunne lose til felles kasse og kvaliteten på losbåtene var blitt betydelig forbedret. Tidlig på 1900-tallet ble også noen losskøyter utstyrt med bensinmotor. I sum ble losvirksomheten både sikrere og mer effektiv. Likevel møtte losvesenet nye utfordringer. Andre fartøy ble også utstyrt med motorkraft,

Boks 4.1 Utdrag av Terje Vigen

Hjemme ved bryggen han steg i land
med Kongens patent som lods;
men få kun kendte den gråsprengete mand,
der rejste som ung matros.
Hans hus var en fremmeds; hvad der blev av
de to, – han derinde erfor:
«da manden forlod dem og ingen dem gav,
så fik de til slutning en fælles grav
af kommunen i fattigfolks jord.» –

Årene gik og han røgted sin dont
som lods på den yderste ø;
han gjorde visst intet menneske ondt,
hverken på land eller sjø;
men stundom gnistred hans øjne stygt, –
når det brød over båer og skær, –
og da mente folk, at han var forrykt,
og da var det få, som uden frykt
kom Terje Vigen nær.

Kilde: Fra diktet Terje Vigen, av Henrik Ibsen.

og trafikkvolumet økte voldsomt, både når det gjaldt innenriks- og utenrikstrafikken.

Losvesenet greide ikke å følge opp utviklingen i skipstrafikken, og maktet ikke å stille til rådighet et tilstrekkelig antall loser. Dette resulterte i at skipsfarten selv hyret folk som ikke hadde formelle lossertifikater, men god lokal farvannskunnskap. Etter kort tid forstod både næringen og losvesenet at en slik ordning var uholdbar, og det kom i stand en mellomløsning i form av en særskilt lov i 1908 om *kjentmenn*, fra 1911 kalt *kystlosere*. De som ble kjentmenn eller kystloser fikk ingen ordinær losopplæring, men fikk allikevel en slags autorisasjon av myndighetene.

Statslosene hadde fortrinnsrett til alle losinger som fant sted i de losdistrikt hvor losene hørte hjemme. Ved losing utenfor distriktet måtte tillatelse innhentes fra ansvarlig losoldermann. Fortrinnsretten statslosene hadde førte i første omgang til at en del av kjentmennene/kystlosene baserte seg på å lose innenriks rutefartøy, også kalt *ruteloser*. Andre ble ansatt i større rederi, og ble kalt *rederiloser*.

Lavkonjunkturen på 1920- og 1930-tallet ga et voldsomt tilbakeslag i skipstrafikken og antall losoppdrag. Dermed ble også behovet for loser kraftig redusert. Kystlosene, som ikke var omfattet av de offentlige ordninger når det gjaldt takster, pensjon eller forsikring, ble nå skadelidende, og

mange fikk store økonomiske problemer. Arbeidsmarkedet var generelt vanskelig og det var åpenbart at det nå var behov for et nytt lovverk for å bringe orden tilbake til losyrket. Det skulle imidlertid vise seg å være vanskelig å få til dette, med de mange kategorier loser (statsloser, kystloser, ruteloser og rederiloser) som hadde utviklet seg. Selv da ny loslov kom i 1930, greide man ikke å få kontroll over situasjonen.

Det som til slutt forente de ulike losgruppene var okkupasjonen i 1940, og de påfølgende krigsårene. Losene stod samlet i motstandskampen, og da krigen var over satte de seg ned med myndighetene for å finne en løsning. Det ble laget en midlertidig forordning som tok hensyn til både statsloser og de andre losgrupperingene, mens man arbeidet fram en ny loslov som trådte i kraft 1. juli 1948. Dette innebar et klart brudd med det gamle systemet. Blant annet ble ordningen med overløser avviklet og erstattet med et sentralisert Losdirektorat som ble ledet av losdirektøren. Ordningen med oldermannskap og loskretser ble videreført, men det ble etablert et losstyre. Losstyret bestod av losdirektøren samt tre representanter fra skipsrederne, to statsloser, en rutelos (som ble betegnelsen på en los som var ansatt i et rederi, men med formelt godkjent loseksamen) og en representant fra departementet (fra 1948 Forsvarsdepartementet, så en kort periode Industrihåndverks- og skipsdepartementet, før det i 1952 ble Fiskeridepartementet som fikk ansvaret). Losstyrets rolle var å sørge for at den nye losorganisasjonen ble basert på et smidig og velregulert forhold mellom myndighetene, næringene og losene.

Etter etableringen av Losdirektoratet ble losene statstjenestemenn. (Losbåter, losvaktstuer og losbåtførere ble innlemmet i direktoratet senere). Til tross for dette, ble losene ikke innlemmet i statens ordinære lønssystem, men fikk brorparten av sine inntekter gjennom direkte betaling for utførelse av offentlige forretninger (losoppdrag).

I 1974 ble Kystdirektoratet etablert som en fusjon av Fyrdirektoratet, Havnedirektoratet og Losdirektoratet. Hensikten var å oppnå effektiviseringsgevinster gjennom sammenslåing av sentrale maritime virksomheter i statlig regi. Som følge av etableringen av Kystdirektoratet/Kystverket, strukturendringer i skipsfarten, teknologisk utvikling og endringer i lov- og avtaleverk, ble los-tjenesten grundig utredet i 1983. En betydelig omorganisering trådte i kraft året etter. Først etter dette ble alle ansatt i lostjenesten statsansatte. Videre ble kysten delt inn i åtte losoldermannskap, og loskretsene, som hadde vært mindre inn-

delinger innenfor losoldermannskapene, ble avvirket. Dessuten ble en egen enhet for *losformidling* innført, i første omgang ved den allerede eksisterende sjøtrafikksentralen i Brevik.

4.2 Oversikt over regelverk for lostjenesten

4.2.1 Internasjonale rammer, regelverk og organisasjoner

Havrettstraktaten (United Nations Convention on the Law of the Sea)

Havrettstraktaten regulerer ferdsel og økonomisk aktivitet på åpent hav og rettighetene til kyststater i nære havområder. Traktaten er den overordnede, folkerettslige rammen for rettigheter og jurisdiksjon til sjøs og for skip. Den inneholder ingen eksplisitte regler om los, men angir rettigheter og plikter for skip/flaggstater og rettigheter/jurisdiksjon og plikter for kyststater.

IMO (International Maritime Organization)

IMO er FN's internasjonale sjøfartsorganisasjon, og har særlig ansvar for sikkerhet til sjøs og for å hindre forurensing av det maritime miljø fra skip. For en nærmere beskrivelse, se kapittel 7.2.

STCW-konvensjonen, som er omtalt i kapittel 7.4.1, inneholder i kapittel VIII «Vakthold» noen bestemmelser som retter seg mot kaptein/navigatør på skip og som omtaler forholdet mellom kapteinen og losen. Reglene er gjennomført i norsk rett ved forskrift 27. mars 1999 nr. 537 om vakt- hold på passasjer- og lasteskip.

IMOs øverste organ vedtok i 2003 en egen resolusjon om los, IMO Resolution A.960 (23), «Recommendation on training and certification and on operational procedures for maritime pilots other than deep sea pilots». Resolusjonen gir ikke-bindende anbefalinger. I følge forordet har IMO ikke intensjoner om å involvere seg i lossystemene i de forskjellige land, og resolusjonen retter seg primært mot stater som er i ferd med å utvikle lostjenester. IMO har i tillegg vedtatt 6 resolusjoner som anbefaler bruk av los i visse områder (hvor havrettstraktaten ikke overlater dette fullt ut til kyststatens jurisdiksjon).

IALA (International Association of Marine Aids to Navigation and Lighthouse Authorities)

Denne internasjonale organisasjonen for myndigheter som er ansvarlig for navigasjonshjelpemidler

og fyr, er en teknisk organisasjon. IALA gir anbefalinger og lager veiledende dokumenter. IALA har opprettet et forum for myndighetsorganer ansvarlig for lostjenester (Competent Pilotage Authority Forum) som nylig har laget en rapport om beste praksis for slike myndighetsorganer.

EØS (Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde)

Hovedfundamentet i norsk tilknytning til EU er EØS-avtalen. Gjennom vedleggene til EØS-avtalen harmoniseres norsk regelverk med EU på en rekke samfunnsområder. I vedlegg XIII, Transport, er relevante EU-rettsakter for sjøtransport tatt inn i kapittel V. Det foreligger ikke harmonisert regelverk som er relevant for lostjenesten. Det pågår imidlertid et arbeid i regi av EU-kommisjonen for å vurdere behovet for EU-tiltak som kan bidra til å bedre bruken av farledsbevis i EU. Det kan ikke utelukkes at EU i fremtiden vil utvikle regelverk på området som må vurderes i EØS-sammenheng.

ISPO (International Standard for Maritime Pilot Organizations)

En standard er en teknisk spesifisering som beskriver hvordan ulike objekter skal kunne defineres på en entydig måte, eller som beskriver arbeidsmetoder. Standarder blir vanligvis utviklet og vedlikeholdt av en standardiseringsorganisasjon på nasjonalt, europeisk eller globalt plan.

ISPO er per i dag den eneste internasjonale standarden som omhandler los og lostjenester, og gir et kvalitetssikringssystem som er spesielt tilpasset slike tjenester. Standarden ble utviklet i samarbeid mellom Dutch pilots, Lloyds Register og the European Maritime Pilots Association og ble første gang tatt i bruk i 2005, av Rotterdam-Rijnmond Loodzwezen. ISPO har dag åtte organisasjoner som medlemmer. ISPO er ikke anerkjent av relevante, internasjonale organisasjoner (IALA, IMO, ISO,) og kan beskrives som et internasjonalt initiativ for selvregulering i bransjen.

EMPA (European Maritime Pilot's Association)

EMPA er en sammenslutning av losere i en rekke europeiske land. Organisasjonen representerer i dag ca. 5 000 losere fra 25 nasjoner som Russland, Estland, Norge, Finland, Danmark, Sverige, Tyskland, Belgia, Nederland, Frankrike, Storbritannia, Portugal, Spania, Italia og Tyrkia. Norge har for tiden formannskapet i EMPA.

EMPA har blant annet som mål å bidra til utvikling av internasjonale sikkerhets- og kvalitetsstandarder for lostjenester og kompetanseutveksling mellom medlemmene.

4.2.2 Nasjonalt regelverk

Lostjenesten og losplikten er regulert ved lov 16. juni 1989 nr. 59 om lostjenesten m.v. (losloven) og tilhørende forskrifter.

4.2.2.1 Lov om lostjenesten m.v.

Loslovens formål er å sikre en effektiv lostjeneste, som kan bidra til å trygge ferdselen på sjøen og derigjennom verne om miljøet, samt medvirke til at Forsvaret kan løse sine oppgaver. Losloven skal således bidra til at Kystverket kan imøtekomme brukernes og samfunnets behov for at sjøtransporten kan utføres på en trygg og forsvarlig måte.

Losloven gir regler om organiseringen av lostjenesten og regler om losing. Loven har regler om forholdet mellom skipsfører og los, hvordan losingen skal utføres, losenes tjenestefrihet, kost og innkvartering for loser, bruk av los og om losplikt. Losloven har videre bestemmelser om gebyrer og om rekruttering, utdanning og kvalifikasjonskrav for loser.

Losloven regulerer erstatningsansvaret for loser, og angir at losen regnes for å være i fartøys tjeneste under losingen. Det er rederiet som ifølge loven har arbeidsgiveransvaret for losen under losing.

Losloven gir på en rekke områder Fiskeri- og kystdepartementet myndighet til å fastsette forskrifter.

4.2.2.2 Forskrifter under losloven

Det er i alt 13 gjeldende forskrifter som er gitt med direkte hjemmel i losloven (med unntak av delegeringer). Disse kan deles inn i forskrifter som retter seg mot næringen og forskrifter som retter seg mot lostjenesten som sådan. De mest sentrale forskriftene er gitt en omtale nedenfor:

Forskrift 23. desember 1994 nr. 1129 om plikt til å bruke los i norske farvann

Forskriften regulerer losplikten og farledsbevisordningen. Forskriften angir en generell losplikt innenfor grunnlinjene for alle fartøy på 70 meter eller mer og passasjerfartøy på 24 meter eller mer. Fartøy som fører farlig eller forurensende last er

lospliktige fra 35/50 meter eller mer. Kystverket har myndighet til å fastsette losplikt også for andre fartøy, i særlige tilfeller og for en enkelt seilas. Videre har Kystverket myndighet til å dispensere fra losplikten i særlige tilfeller og for en enkelt seilas.

Losplikten må løses enten ved å ta los, eller ved at fartøyskaptein/navigatør har farledsbevis. Forskriftens kapittel 3 regulerer farledsbevisordningen, og angir krav til erfaring for søkere, krav om farledsbevisprøve og vilkår for seilas med farledsbevis.

Forskriften inneholder bestemmelser om inndragning og kontroll av farledsbevis og om straff.

Forskrift 25. juni 2012 nr. 655 om lostjenesten på Svalbard

Det er vedtatt en egen forskrift om lostjenesten på Svalbard som innebærer at losloven og forskrifter gitt med hjemmel i losloven også får anvendelse på øygruppen. Forskriften trådte i kraft 1. juli 2012. Det er foretatt enkelte stedlige tilpasninger, og forskriften angir en trinnvis innføring for å gi næringen tid til å tilpasse seg de nye kravene. Seilingssesongen 2015 vil være første sesong med full losplikt for alle fartøysgrupper på Svalbard.

Forskrift 13. november 1978 nr. 1 om losveiledning under losmangel

Forskriften gir regler om fremgangsmåten når statslos ikke kan skaffes til fartøy som ber om los. Fartøyet kan da få kjentmann, som definert i forskriften.

Forskrift 23. desember 1994 nr. 1128 om losberedskapsavgift, losings- og farledsbevisavgift (losavgifter)

Forskriften fastsetter losavgiftene, definerer når avgiftene skal svares, og gir regler for beregning av størrelsen på avgiftene. Losavgiftene består av losberedskapsavgift, som skal betales av alle lospliktige fartøy, losingsavgift, som skal betales av fartøy som nytter statslos, og farledsbevisavgift for å få/endre/fornye farledsbevis.

Forskrift 25. april 1995 nr 388 om innkreving m.v. av losgebyrer og alminnelig kystgebyr til Kystverket

Forskriften gir regler om utfylling av skipperbevis som grunnlag for utregning av losingsavgift, om avgiftsberegningen og om betalingsfrister.

Forskrift 2. mai 1997 nr. 396 om adgang til og opphold på norsk territorium under fredsforhold for fremmede militære og sivile statsfartøyer

Forskriften er gitt med hjemmel i lov 18. august 1914 nr. 3 om forsvarshemmeligheter, lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart og losloven. Med hjemmel i forskriften kan Forsvarsdepartementet eller den departementet bemyndiger pålegge fremmede militære og sivile statsfartøy los av hensyn til rikets sikkerhet. Disse fartøyene kan også pålegges los av hensyn til trygg ferdsel.

Forskrift 10. desember 1991 nr. 81 om losers tjenestefrihet av sikkerhetshensyn

Forskriften fastsetter at losene har krav på til sammen tolv timers tjenestefri i døgnet, forutsatt at losen utfører flere losinger i løpet av et døgn. Losen skal ha tolv timers tjenestefrihet fra losingen hvert døgn, uavhengig av antall losoppdrag. Tjenestefriheten må ikke deles i mer enn to perioder. Forskriften er begrunnet i sikkerhetsmessige hensyn, og ikke i arbeidsmiljøhensyn. Forskriften kan ikke fravikes, verken ved individuell eller kollektiv arbeidsavtale. Brudd på forskriften er å anse som tjenesteforsømmelse for losen.

Forskrift 25. juli 1986 nr. 1607 om lostjenesten ved beredskap/krig

Forskriften gir regler om overføring av den operative ledelse av lostjenesten og dens ressurser fra Kystverket til Forsvarets overkommando ved beredskap og i krig.

4.3 Losoppdragets innhold og losens rolle

Dagens loslov har en formålsbestemmelse som underbygger lostjenestens posisjon som et viktig sjøsikkerhetstiltak. Loven har imidlertid ingen egen bestemmelse som konkret fastslår hva losing er eller hvordan det skal utføres. I § 3 er losing definert som veiledning for fartøy ved navigering og manøvrering. Loven har en bestemmelse om losens ansvar i § 8, der det er fastslått at bruk av los ikke påvirker skipsførerens ansvar, og at losen er ansvarlig for losingen. Selv om skipet loses, er det dermed fortsatt kapteinen som har ansvar for navigeringen. Det innebærer at dersom losen og kapteinen er uenige om navigeringen, er det kapteinen som fatter den endelige beslutningen. I § 9 er det fastsatt at losen skal oppholde seg

på broen. Loven fastslår at det kan gis forskrifter om losplikt, men har ellers ingen bestemmelser om losoppdragets innhold. I forskriftene om losplikt er det ikke lagt opp til å regulere losoppdragets innhold i seg selv.

Nærmere reguleringer omkring losoppdraget er definert i Kystverkets kvalitetssystem. Losene er farvanns- og navigasjonseksperter i det området de har sertifikat for. I tråd med losloven §§ 3 og 8 har kvalitetssystemet en gjennomgående innretning mot at losen tilfører kompetanse på broen ved å *veilede* kapteinen og navigatørene.

I instruks Los 9.4 i kvalitetssystemet er utførelsen av losingen nærmere regulert. Instruksen fastsetter at losene skal forberede seg til hvert oppdrag og planlegge oppdraget i samarbeid med navigatørene på fartøyet. Når losen er på plass på fartøyet, skal han sette seg inn i miljøet på broen

Boks 4.2 Losleksa

Losleksa er en seilingsbeskrivelse og farvannskjennskap som losene i tillegg til oppdaterte kart baserer sin navigasjonsveiledning på. Losleksa består av kurser, stevninger, distanser, avstander, strømforhold, dybder og forhold i havner for hele sertifikatområdet. Losleksa danner også grunnlag for opplæring av losaspiranter. Ut fra denne leksa lager så losaspiranten sin egen kursbok, en særskilt notatbok der alt av betydning for seilassen noteres. Aspiranten skal kunne gjengi denne leksa utenat, uten å støtte seg til kart.

Innholdet i losleksa er langt på vei standardisert gjennom forskrift 9. oktober 1981 nr. 1 om lossertifikat og losutdanning § 7 første ledd nr. 1. Her angis den kunnskap losaspiranten skal besitte etter endt opplæring: «1. *Alle mød, stevninger og friseilingsmerker for grunner, kursendringer m.v., havner, ankerplasser, brohøyder, dybder, strømforholdene og vindens innflytelse på disse, farvannets oppmerking, fyrbelysning, tåkesignaler samt kaier og dybdene ved disse*». Det er også klart ut fra forskriftens systematikk at losleksa ikke er statisk, men at losen plikter å holde losleksa oppdatert til enhver tid. Dette følger av forskriften § 10 som sier at losen «*må opprettholde sin farvannskjennskap og plikter å holde seg underrettet om alle offentlige kunngjøringer om oppmerking og fyrbelysning, utlegging av sjøkabler m.v. innenfor sitt sertifikatområde*».

før losingen starter. Under losingen skal han kontrollere at veiledningen blir fulgt opp av navigatøren, og at fartøyets posisjon, kurs og fart til enhver tid er som forutsatt. Losen har adgang til selv å utføre navigering eller manøvrering av fartøyet, men dette skal ikke skje før losen har nødvendig informasjon om fartøyets plassering og bevegelser. Dersom losen selv navigerer, gjør han det under kapteinens kommando og ansvar. Instruksen pålegger losen å bidra til at samarbeidet og kommunikasjonen fungerer optimalt. Avvik fra normen om godt samarbeid skal meldes til losoldermannen for oppfølging mot rederiet.

Losen har også en funksjon som norsk myndighetsperson, og har rapporteringsplikt til flere etater. Feil ved navigasjonsinstallasjoner eller fare for akutt forurensning skal varsles til Kystverket, alvorlige feil eller mangler ved fartøyet skal meldes til Sjøfartsdirektoratet, mistanke om at skipet unnlater å etterleve forpliktelser etter tollavgivningen skal meldes til Tollvesenet og alvorlige helsemessige forhold skal meldes til Folkehelseinstituttet.

4.4 Organisering av lostjenesten

4.4.1 Overordnet organisasjonsstruktur

4.4.1.1 Direktoratnivået

Lostjenesten forvaltes og utøves av Kystverket på vegne av Fiskeri- og kystdepartementet. Ansvar for lostjenesten er lagt til sjøsikkerhetsavdelingen ved Kystverkets hovedkontor, og avdelingsdirektøren for sjøsikkerhetsavdelingen har budsjett-, fag- og resultatansvar for lostjenesten. I tillegg til sjøsikkerhetsavdelingen har Kystverkets hovedkontor to andre fagavdelinger; beredskapsavdelingen og kystforvaltningsavdelingen.

Fagansvaret for lostjenesten utøves av losinspektøren i sjøsikkerhetsavdelingen, som er underordnet avdelingsdirektøren for sjøsikkerhetsavdelingen. Losinspektørens arbeidsoppgaver består blant annet i å utferdige faglige standarder og prosedyrer, sende bestillinger til regionene og Senter for Los og VTS, samt utarbeide mål, strategier og retningslinjer for lostjenesten.

4.4.1.2 Regionsnivået

Kystverkets regioner har ansvaret for den daglige driften av lostjenesten. Regionene er formelt underlagt kystdirektøren, men rapporterer til sjøsikkerhetsavdelingen hva angår lostjenesten. Kystverket er organisert i fem regioner: Region

Sørøst i Arendal, Region Vest i Haugesund, Region Midt-Norge i Ålesund, Region Nordland i Kabelvåg og Region Troms og Finnmark i Honningsvåg. Regionene ledes av regiondirektører. Regionene har flere oppgaver ved siden av drift av lostjenesten, herunder farleder og navigasjonsinnretninger, drift av sjøtrafikk-sentraltjenester, myndighetsutøvelse og planlegging av statlige drifts-, vedlikeholds- og nybyggingstiltak i fiskerihavner.

Innenfor sitt geografiske område skal hver av regionene drifte lostjenesten gjennom sine sjøtrafikkavdelinger. Region Sørøst har sjøtrafikkavdelingene Oslofjorden og Skagerrak, og Region Vest har sjøtrafikkavdelingene Rogaland og Vestlandet. De øvrige regionene har en sjøtrafikkavdeling hver (Møre og Trøndelag, Nordland og Troms og Finnmark).

Hver sjøtrafikkavdeling ledes av en losoldermann. Losoldermannen rapporterer til regiondirektøren i sin region, som igjen rapporterer til Kystverkets hovedkontor. Innenfor de rammene som er fastsatt av regiondirektøren, har losoldermannen det daglige ansvaret for å koordinere og gjennomføre driften av lostjenesten. Losoldermannen har også det overordnede personalansvaret for losene og de øvrige ansatte i sin sjøtrafikkavdeling.

Faglig har losoldermannen det overordnede ansvaret for at lover og regelverk følges, herunder ansvaret for sertifisering av los og oppfølging av at de krav som stilles for å inneha sertifikatet, til enhver tid er oppfylt. Losoldermannen har fått delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak om losplikt og om dispensasjon etter lospliktforskriften.

Tradisjonelt ble losoldermennene rekruttert fra egne rekker. Dette er ikke lenger noen selvfølge, og det er heller ikke krav til at losoldermannen må ha kvalifikasjoner som los.

4.4.1.3 Kystverkets nasjonale senter for Los og VTS (Vessel Traffic Service)

I en omorganiseringsprosess i Kystverket i 2002 fikk hver av Kystverkets regioner et nasjonalt kompetansesenter. Oppgaver og kompetanse ble i den forbindelse flyttet ut av Kystverkets hovedkontor. Ansvars- og styringslinjen går fra kystdirektøren til regiondirektøren, som har ansvaret for både regionen og senteret. Sentrene har oppgaver som gjelder hele Kystverket. Ansvars- og styringslinjen er vertikal, noe som innebærer at sentrene ikke har fullmakt til å styre på sitt område. I den grad det utføres oppgaver i et senter som medfører behov for styring av regioner,

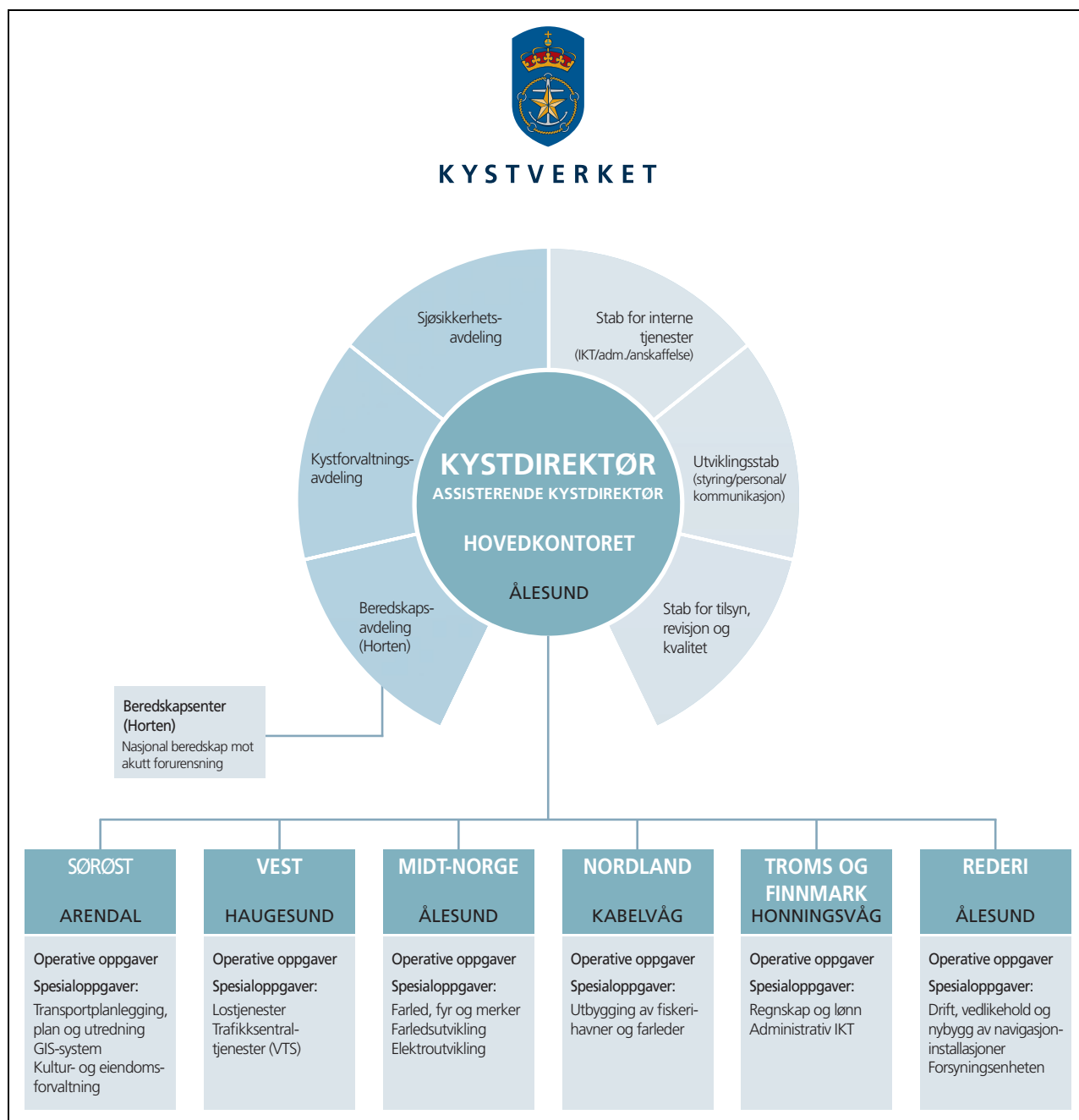
må saken først gå fra regiondirektør til Kystverkets hovedkontor, som så kan sende oppgaver og styringssignaler til regiondirektørene.

Kystverket Vest har et kompetansesenter som har til oppgave å drive utrednings- og utviklingsarbeid innenfor los- og VTS-området. I tillegg driver senteret kursvirksomhet for losene, behandler søknader om farledsbevis og fatter vedtak i enkelt saker som førsteinstans.

4.4.1.4 Uavhengig stab for tilsyn, revisjon og kvalitet i Kystverket

I 2010 gjennomførte Kystverket organisatoriske grep for å rendyrke og utvikle tilsynsfunksjonen og intern revisjon. Det ble opprettet en uavhengig stab for revisjon, intern kontroll og kvalitet for å prioritere tilsyns- og revisjonsoppgaver på virksomhetsnivå og videreutvikle kvaliteten på Kystverkets tilsynsarbeid.

Staben har en overordnet uavhengig posisjon og gjennomfører interne revisjoner innen kvalitet,



Figur 4.1 Organisasjonskart Kystverket.

Kilde: Kystverket

miljø, HMS og risikostyring. Overordnede styrende dokumenter gis av Kystverkets hovedkontor, mens forhold som har lokal karakter reguleres av lokale styrende dokumenter. Både sentrale og lokale styrende dokumenter inngår i kvalitets-systemet. I lostjenesten er det utpekt en egen kvalitetskoordinator som har ansvar for å sikre at avviksmeldinger blir fulgt opp, og som videre bidrar til en mer enhetlig praktisering av kvalitets-systemet.

4.4.1.5 Nærmere om Kystverkets ulike roller

Kystverket er en statlig etat med direktoratsfunksjoner og operative funksjoner, organisert som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Etaten har flere roller som iverksetter av politikk (myndighetsutøvelse, regelverksforvaltning og -utvikling), tilsynsorgan, kompetansesenter (faglig rådgivning overfor departementet, informasjon til næringen og andre) og operativt driftsorgan.

I og med at losordningen i sin helhet inngår som en del av Kystverket, ivaretar etaten både den operative delen av lostjenesten, arbeidsgiveransvar (for losene, losbåtførerne og losformidlerne), faglig rådgivning ovenfor departementet og tilsynsoppgaver. Dette innebærer at Kystverket både utfører forvaltningsoppgaver og står for operativ drift på losområdet.

Arbeidsgiveransvaret innebærer at det er Kystverket som forhandler lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte i lostjenesten og som beslutter innkjøp av materiell. Kystverket har dermed ansvar for de viktigste kostnadsdriverne i lostjenesten. Samtidig er det Kystverket som anbefaler avgiftsnivået, basert på beregninger av hva tjenesten vil koste ettersom tjenesten skal være fullt ut brukerfinansiert.

For å sikre at disse ulike rollene og oppgavene holdes adskilt og ivaretas på en best mulig måte, har Kystverket plassert ansvaret for oppgavene på forskjellige organisatoriske nivå og i forskjellige enheter. Arbeidstakerne i lostjenesten er ansatt i hver region, mens lønns- og arbeidsvilkår forhandles på hovedkontornivå. Faglige standarder fastsettes dels på hovedkontoret, dels i regionene. Det som fastsettes i regionene skal imidlertid også godkjennes av Kystverkets hovedkontor. Beregningene som ligger til grunn for fastsetting av avgiftsnivå foretas av Senter for Los og VTS i Kystverket Vest, og gjennomgås av hovedkontoret.

Organiseringen med to nivå, henholdsvis hovedkontor og regioner, og praktiseringen av bestiller/utfører/mottaker-modellen, har til hen-

sikt å sikre tilstrekkelig avstand og uavhengighet i beslutningsprosessene. Tilsvarende skal opprettelsen av en egen stab i Kystverket for tilsyn og revisjon sikre at etatens tilsynsoppgaver, blant annet med lostjenesten, gis en tilstrekkelig avstand og uavhengighet til den operative virksomheten.

4.4.2 Losformidling

Losformidlingen er skipsfartens kontaktpunkt ved seilas til og fra norske havner og i transitt langs kysten. Losformidlingen utgjør navet i lostjenesten. Losformidlerne jobber for å unngå lang ventetid på los og tilrettelegger for skipenes behov.

Kystverket har losformidlingskontorer i Horten, Kvitsøy og Lødingen. Hvert kontor formidler losoppdrag til de nærliggende sjøtrafikkavdelingene. Organisatorisk ligger losformidlingskontorene under den sjøtrafikkavdelingen der de er geografisk plassert.

Losformidlingen planlegger og koordinerer hvert losoppdrag. Losformidlingen følger oppdraget fra losbestillingen mottas i Kystverkets elektroniske meldingssystem SafeSeaNet Norge, til losen har gjennomført og avsluttet oppdraget. Losformidlingen gir informasjon og veiledning til losen, lossøkende fartøy og losbåt om trafikk samt forskjellig logistikkinformasjon til eksterne aktører

Bestilling av lostjenester gjøres av skipet eller skipets agent i Kystverkets elektroniske meldingssystem SafeSeaNet Norway. Dersom skipet oppfylder losplikten ved farledsbevis, skal dette også registreres her. En bestilling av los i SafeSeaNet blir automatisk videresendt til losformidlingen. Losformidleren registrerer bestillingen, og prioriterer de forskjellige oppdragene ut fra hvilke losressurser som er tilgjengelig. Prioriteringen skjer på bakgrunn av bestillingstidspunkt, fartøyenes frister for levering av last, hvilke sertifikatområder de vakthavende losene har og arbeidstidsbestemmelser. Losformidlerne og losene benytter seg av det elektroniske losformidlingssystemet Njord.

Losformidlingen koordinerer i noen tilfeller transporten av losene til og fra skipet. Dette skjer i hovedsak i situasjoner der losen har lengre reiser for transport til og fra skipet som loses. Koordinering av transport kan være en omfattende oppgave, ettersom det er store variasjoner i hvor det er hensiktsmessig at losen hentes og hvor han leveres etter endt oppdrag. Dette prosjektet har således som mål å kunne utnytte losenes arbeids-

tid på en mer effektiv måte enn hva tilfellet er i dag.

Losformidlingskontorene har på dagtid to personer på vakt, og minst en om natten. For å bli tilsett som losformidler kreves det i dag minst tre års relevant erfaring fra maritim virksomhet. Normalt har losformidlerne nautisk utdanning.

4.4.3 Tilbringertjenesten

Tilbringertjenesten består av Kystverkets losbåter, innleide skyssbåter og innleide helikoptertjenester. Losbåter og innleide skyssbåter utførte om lag 39 000 oppdrag i 2011. Av disse var om lag 35 400 utført av egne losbåter og 3 600 av innleide fartøy.

Opgaven til tilbringertjenesten er å frakte losen til og fra losbordingfeltene. Normalt innebærer det å kjøre losen ut til innkommende fartøy (bording), og hente losen etter utgående fartøy har passert grensen for lospliktområdet (kvitting). For å sikre en mest mulig effektiv bruk av losenes arbeidstid, transporterer losbåtene i enkelte tilfeller også losene uten at turen knytter seg direkte til et losoppdrag. Dette koordineres av losformidlingen.

Kystverket hadde i 2012 16 losbåtstasjoner med til sammen 25 losbåter og 116 losbåtførere. I tillegg har Kystverket avtaler om innleie av tilbringertjenester. Dette gjelder innleie av fartøy og mannskap på steder der Kystverket ikke har egne losbåter, fast innleie av mannskap til en av Kyst-



Figur 4.2 Plasseringen av dagens losbåtstasjoner både med egen drift og leid drift.

Andenes m.m. representerer innleide tjenester i Lofoten og Vesterålen fra Andenes, Myre, Stokmarknes, Ballstad og Svolvær. Innleide tjenester på Svalbard kommer i tillegg.

Kilde: Kystverket

Tabell 4.1 Oversikt over bemanning.

Stasjon	Egen drift (antall losbåtførere)	Leid drift
Skipstadsand	6	
Hvasser	11	
Langesund	11	
Arendal		Redningsselskapet
Kristiansand	6	
Farsund		FFS AS
Sokndal	6	
Tananger	7	
Karmøy	11	
Viksøy	6	
Fedje	11	
Florø		Florø Skyssbåt AS
Ålesund	6	
Kristiansund	6	
Hestvika		Kystverkets båt, innleid bemanning
Trondheim		Redningsselskapet
Sandnessjøen	6	
Bodø		Redningsselskapet
Lødingen	6	
Andenes m.m.		Redningsselskapet
Tromsø	6	
Hammerfest		Hammerfest havn
Honningsvåg	6	
Kirkenes	5	
Svalbard		Longyearbyen havn
Totalsum	116	9 stasjoner leid
		25 stasjoner totalt

Kilde: Kystverket

verkets losbåter, og ad hoc-innleie av fartøy og mannskap dersom Kystverkets losbåter ikke kan utføre oppdraget på grunn av tekniske feil eller bemanningsmangel.

I dag varierer størrelsen og bemanningen på Kystverkets losbåttasjoner med mellom fem og elleve stillinger, ut i fra trafikk-/oppdragsmengde ved de ulike stasjonene.

I enkelte tilfeller benyttes det helikopter til transport av losene. Dette gjøres rutinemessig til store oljetankere utenfor Kårstø, Mongstad, Nyhamna og Melkøya. I tillegg brukes helikopter

unntaksvis for transport av loser over store avstander når det er særlig stort behov. Losbording og -kvitting med helikopter stiller særskilte krav. Eksempelvis vil helikopterbording ikke la seg gjennomføre i tett snøvær. Særlig vanskelige bølgeforhold og tåke er andre momenter som kan vanskeliggjøre bruk av helikopter som tilbringer-tjeneste. I 2011 ble det utført ca. 1 300 tilbringeroppdrag med helikopter.

Tilbringertjenestens kostnader har de to siste årene utgjort i underkant av 30 prosent av de samlede, årlige utgiftene til lostjenesten.

4.4.4 Los

Losene er i dag ansatt i sjøtrafikkavdelingene i regionene. Den operative lostjenesten består 292 loser fordelt på 24 losstasjoner.

I losloven § 19 er det fastsatt at man i dag må være under 38 år for å kunne bli tatt opp som losaspirant. Kandidatene må ha navigatørkompetanse og -erfaring som fremgår i forskrift 8. juni 1993 nr. 553 om kvalifikasjonskrav for losaspiranter (losutdanningsforskriften) § 2. Selve opplæringen består både av en teoretisk del som avsluttes med en prøve, og en praktisk del som foregår om bord i fartøy under veiledning av en erfaren statslos, jf. losutdanningsforskriften § 4. Etter endt opplæring må losaspirantene avlegge eksamen, jf. forskriften § 5, og når den består utstedes lossertifikat, jf. forskriften § 9.

Videre er de konkrete opplæringskravene fastsatt i Kystverkets kvalitetssystem. Her er losopplæringen inndelt i tre nivå etter erfaring, med en beskrivelse av forventet utvikling innenfor hvert nivå. Nivå en dekker aspirantperioden (fram til fem måneder etter tilsetning), og innebærer opplæring fram mot en deleksamen. Etter første deleksamen gjennomgår losen i nivå to ytterligere kursing og skaffer seg erfaring som etter tre til

fem år gjør losen i stand til å føre alle fartøy i sitt sertifikatområde. Nivå tre beskriver kurs- og erfaringskrav for perioden fra tre til fem år som los, og hvilke krav som stilles til vedlikehold av kompetanse for loser som har mer enn fem års erfaring. Kvalitetssystemet definerer sertifikatområdene langs kysten og hvilke losstasjoner som skal dekke de forskjellige områdene. Losene kan etter behov også seiles opp for sertifikatområder som hører til andre losstasjoner enn den de normalt tilhører. For at en los skal opprettholde lossertifikatet sitt, må han som et minimum ha besiktiget farvannet to ganger i løpet av en toårsperiode.

I figuren under er progresjonen i losutdanningen skissert, med oversikt over hvilke fartøysstørrelser losene normalt vil kunne lose gjennom utdanningsløpet.

4.5 Lospliktsystemet

4.5.1 Innledning

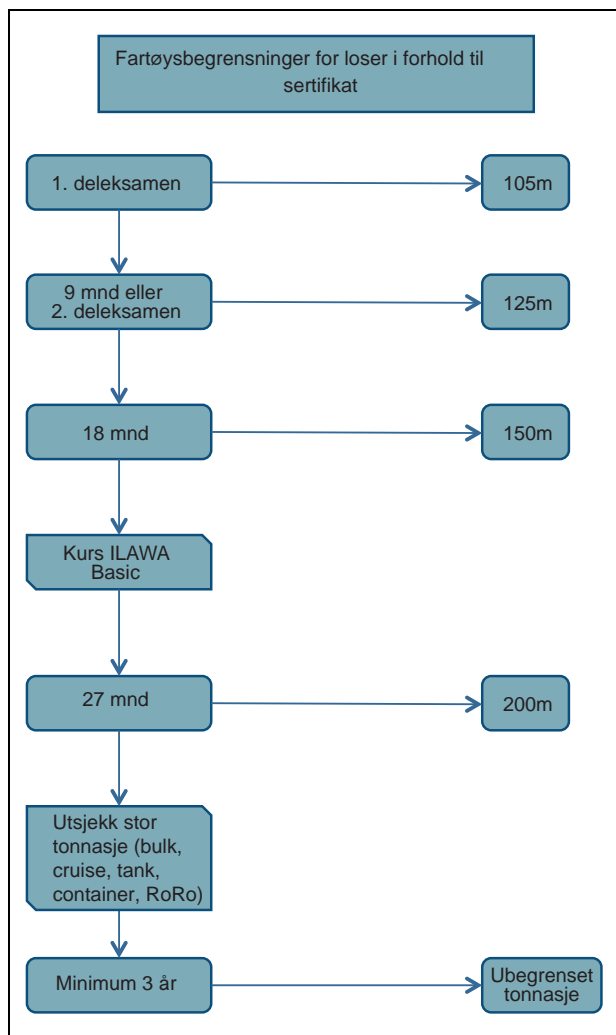
Lospliktsystemets funksjon har i korte trekk gått ut på følgende:

- Det skal sikre at det alltid er kompetente navigatører på broen på fartøy (over en viss stør-



Figur 4.3 Los veileder navigatør inn Løperen, Fredrikstad.

Foto: Håkon Bonafede/Vi Menn



Figur 4.4 Progresjonen i losutdanningen.

Kilde: Kystverket

relse) som seiler i norsk innenriks farvann. Dette kan gjøres enten ved å konstatere at fartøyet egne navigatører har den nødvendige kompetansen, eller ved å tilføre kompetansen gjennom et pålegg om bruk av los.

- Det skal sikre at risikoen forbundet med seilas langs norskekysten (sannsynlighet for en ulykke multiplisert med mulig konsekvens) ikke overstiger en viss terskel. Dette gjøres i dag ved at fartøy på grunn av størrelse, type last, farvannets beskaffenhet etc. får tilført ekstra kompetanse ved bruk av los, selv om de har kompetente navigatører om bord.

4.5.2 Kort om lospliktsystemet før 1995

Fra 1968 og fram til 1. mai 1995 var plikten til å bruke los i norske farvann hovedsakelig knyttet til rikets sikkerhet og regulert i «Regler for fremmede ikke-militære fartøyers adgang til norsk ter-

ritorium under fredsforhold», fastsatt ved kgl.res. 9. februar 1968 nr. 2 i medhold av lov om forsvarshemmeligheter. I medhold av disse bestemmelsene var utenlandske fartøy over 50 bruttotonn pålagt å bruke los i de såkalte «forbudte sjøområder». Disse områdene var nærmere avgrenset til følgende farvann: Oslofjordområdet, Kristiansandsområdet, området rundt Lista, Stavangerområdet, Ryfylkefjordene, Bergensdistriktet, Trondheimsfjorden og strekningen fra Vestfjorden til Honningsvåg.

I tillegg ble det med hjemmel i losloven fastsatt forskrifter om bruk av los i Grenlandsområdet (1978), i innseilingen til gassterminalen på Kårstø (1986) og i innseilingen til oljeterminalene på Sture og Mongstad.

Fram til 1. mai 1995 ivaretok de nevnte militære og sivile bestemmelsene i stor grad sjøsikkerheten i innseilingsledene til de mest trafikkerte havnene. Bortsett fra innseilingene til Grenland, Kårstø og Sture/Mongstad, kunne imidlertid norske fartøy, herunder også fartøy registrert i Norsk Internasjonalt Skipsregister (NIS) med norsk skipsfører, selv bestemme når de ville benytte los.

4.5.3 Kort om lospliktsystemet 1995–2011

Lospliktsystemet som ble gjort gjeldende fra mai 1995 har sin bakgrunn i blant annet to rapporter som ble utarbeidet tidlig på 1990-tallet, i ulike arbeidsgrupper ledet av Kystverket. Den første rapporten var NOU 1991: 15 *Om miljøsjikkerhet i innseilingsleder*, og begrenset seg til å omhandle innseilingene til de mest betydelige olje- og kjemikaliehavnene. Den neste rapporten, «Miljøsjikkerhet i farledene» (1993), presenterte en fullstendig gjennomgang av kysten med henblikk på sikker seilas og derigjennom styrket miljøsjikkerhet.

Mens arbeidet med sistnevnte rapport var i slutfasen, besluttet Forsvarsdepartementet, ut i fra de endrede forsvarspolitiske forhold, å endre sitt regelverk om fremmede ikke-militære fartøyers adgang til norsk territorium under fredsforhold ved blant annet å oppheve ordningen med forbudte sjøområder som var fastsatt i kgl.res. av 9. februar 1968. Losplikten i det gamle systemet ble således, ut fra forsvarspolitiske hensyn, erstattet av et anløpsreglement basert på blant annet rapporteringsplikt for utenlandske fartøy. Dette medførte imidlertid også et bortfall av ordningen som regulerte bruken av los på store deler av kysten, med de konsekvenser det hadde for sjøsikkerheten. Det var på denne bakgrunn behov for raskt å kunne være operativ med et nytt system

for å ivareta sjøsikkerheten. Arbeidsgruppen utarbeidet derfor et konkret forslag om nye regler for bruk av los, som et vedlegg til rapporten «Miljø-sikkerhet i farledene». I 1994 la så Fiskeridepartementet fram St.meld. nr. 43 (1993–94) *Losgebyr og losplikt*, og som et tillegg til denne St.meld. nr. 11 (1994–95) *Geografisk verkeområde for regler om plikt til å nytta los og om farleisbevis*. Disse stortingsmeldingene la grunnlaget for innføringen av det losplikt- og losgebyrsystemet som ble gjort gjeldende fra 1. mai 1995.

Hovedelementene i systemet som ble innført i 1995 var:

- Innenfor grunnlinjen (med unntak av enkelte innseilingskorridorer til losbordingsfeltene) skal fartøy over 500 bruttotonn nytte los.
- For fartøy som fører farlig og/eller forurensende last i flytende form i bulk, er grensen for losplikt 300 bruttotonn dersom fartøyet har dobbelt bunn og 100 bruttotonn dersom det har enkelt bunn.
- Fartøy med særlig farlig og/eller forurensende last er lospliktige uansett.
- Atomdrevne fartøy skal alltid ha los.

Generelle unntak fra losplikt var:

- Fartøy med løyve til persontransport i rute etter samferdselsloven (innenriks ferjefart).
- Fiskefartøy registrert i EØS-området
- Andre utenlandske fiskefartøy etter tolv turer til/fra samme havn under losveiledning i løpet av de siste tolv måneder.
- Fartøy i innenriks fart som ikke fører farlig og/eller forurensende last, og der fartøyets navigatør har minst tolv måneders fartstid i innenriks fart på samme eller tilsvarende fartøy i løpet av de siste 30 måneder.

I tillegg kom den nyetablerte farledsbevisordningen, som medførte at en ellers lospliktig seilas kan foregå uten los om bord dersom skipsfører, eventuelt andre av skipets navigatører, har ervervet et farledsbevis. Farledsbevisordningen er nærmere omtalt i kapittel 4.6.

4.5.4 Gjeldende lospliktsystem

Losplikten reguleres av losloven og tilhørende forskrifter. Lospliktforskriften er fastsatt ved kongelig resolusjon med hjemmel i losloven § 13. Det ble foretatt en større gjennomgang med endringer i forskriften som trådte i kraft med virkning fra 1. januar 2011 og som hadde vært på høring våren/sommeren 2010.

Lospliktsforskriftens kapittel 2 inneholder bestemmelser om losplikten, herunder lospliktens saklige og geografiske virkeområde. Kapittel 2 inneholder også bestemmelser om dispensasjonsadgang og myndighet til å fatte enkeltvedtak om losplikt, samt hjemmel til å fastsette losplikt av forsvarsmessige hensyn.

4.5.4.1 Reaksjoner på dagens lospliktsystem

Om den generelle, saklige grensen for losplikt

I forbindelse med høringen våren 2010, ble det gitt generell tilslutning til forslaget om å endre kriteriene for losplikt fra bruttotonnasje til lengde. Imidlertid mente flere av interesseorganisasjonene og næringsaktørene at grensen for den generelle losplikten kunne settes høyere enn 70 meter, med henvisning til at det ikke er store forskjeller i manøvreringsegenskaper mellom fartøy på 70 meter og opp til 90 meter. På den annen side mente organisasjoner som Norsk Losforbund og Bellona at det ikke burde innføres lettelsener i den generelle losplikten, av hensyn til sjøsikkerhet og miljørisiko.

Om losplikt for fartøy i innenriks fart og fiskefartøy

Organisasjoner som Fraktefartøyenes Rederiforening og Norges Fiskarlag mente at de nye reglene representerte en vesentlig innskjerpelse av losplikten for foreningenes medlemmer, og at reglene ikke var tilstrekkelig begrunnet i sikkerhetsmessige vurderinger.

Om elektroniske navigasjonshjelpemidler og kompetanse hos navigatørene

I forbindelse med høringen ble det fra flere hold gitt uttrykt for at rammene for «loseffektiviseringsprosjektet» var definert for snevert. Det ble etterlyst en bredere gjennomgang, der lostjenesten og lospliktreglene ble sett i sammenheng med utviklingen innen elektroniske sjøkart, AIS, kompetansekrav til navigatører m.m.

Om losplikt for fartøy med farlig og forurensende last

Den nye kategoriseringen (x, y, z) av farlig og forurensende stoffer i MARPOL ble innarbeidet i lospliktforskriften fra 1. januar 2011. Dette vakte til dels sterke reaksjoner fra både næringsorganisasjoner og næringsaktører, da den nye kategoriseringen i MARPOL medførte at stoffer som tidligere ikke var regnet som farlig og forurensende

last nå fikk en slik definisjon også i lospliktrege-
verket. En konsekvens var at fartøy som fraktet
fiskeoljer og vegetabiliske oljer fra og med 2011
ble omfattet av de strengere lospliktreglene som
gjelder for fartøy som frakter farlig og foruren-
sende last.

Om losplikt for passasjerfartøy

Høringsforslaget om å gjøre alle passasjerfartøy
lospliktige vakte sterke reaksjoner. Forslaget ble, i
forbindelse med forskriftsfastsettingen, justert til
å gjelde passasjerfartøy med lengde over 24
meter. Også denne tilpassningen vakte imidlertid
betydelige reaksjoner, blant annet fra turistbåt- og
charterbåtneringen.

4.5.4.2 Lospliktens geografiske virkeområde

Lospliktforskriften § 3 angir det geografiske virke-
området. Forskriften gjelder innenfor grunnlinjen
(norsk indre farvann) og i norsk sjøterritorium
ellers, samt i vassdrag så langt de er farbare med
fartøy fra sjøen. Forskriften gjelder ikke farvann
ved Svalbard eller Jan Mayen.

I 2011 innførte imidlertid Regjeringen en stat-
lig lostjeneste for all skipstrafikk i farvannet ved
Svalbard på tilsvarende måte som for fastlandet.
Hensikten var å redusere risikoen for uønskede
hendelser ved sjøtransport i farvannet ved Sval-
bard, slik at skade på liv, helse og miljø kan unngås.
Innføringen ble gjort ved at Fiskeri- og kyst-
departementet fastsatte en egen forskrift om los-
tjeneste på Svalbard, som innebærer at losloven
og forskrifter gitt med hjemmel i losloven også får
anvendelse på øygruppen. Forskriften trådte i
kraft 1. juli 2012. Det er foretatt enkelte stedlige
tilpasninger, og losplikten innføres trinnvis for å gi
næringen tid til å tilpasse seg de nye kravene. Sei-
lingssesongen 2015 vil være første sesong med
full losplikt for alle fartøysgrupper på Svalbard.

Lospliktforskriften § 5 angir lospliktområdene
langs norskekysten, og vedlegg 1 til forskriften
inneholder de geografiske koordinatene for
bestemmelse av de områder innenfor grunnlinjen
der det ikke foreligger losplikt i henhold til
bestemmelsen i § 5 første ledd. I henhold til
bestemmelsene i § 5 gjelder det losplikt i farvan-
net innenfor grunnlinjen langs hele kysten, med
unntak av seilingskorridorer inn til losbordingsfel-
tene i visse skjermede farvann.

Av de landene losutvalget har innhentet infor-
masjon fra, likner den svenske modellen for geo-
grafisk virkeområde for losplikt mest på den nor-
ske. Danmark har i prinsippet også en liknende

ordning, men har vidtrekkende unntak fra hoved-
regelen om losplikt i territorialfarvannet. Dette
har sammenheng med reglene i den internasio-
nale havrettskonvensjonen om streder som benyt-
tes i internasjonal skipsfart. I Finland, Tyskland,
Nederland og Canada er bare nærmere bestemte
farvann lospliktige.

Forskriftsendringene som ble implementert
fra 1. januar 2011 medførte ikke vesentlige endrin-
ger i lospliktens geografiske virkeområde, med
unntak av noen tilføyelser/justeringer i de
lospliktfriske seilingskorridorene inn til losbor-
dingsfeltene. I stedet ble det i forbindelse med
høringen våren/sommeren 2010 vist til at man
ville komme tilbake til spørsmålet om det geogra-
fiske virkeområdet for losplikten på et senere tids-
punkt.

Det ble imidlertid gitt en begrunnelse for opp-
rettholdelse av en generell lospliktgrense langs
norskekysten, fremfor å differensiere etter geo-
grafiske områder slik det er gjort eksempelvis i
Sverige. I Sverige er kysten delt inn i «lotsleder»
med inn-/utseilinger, der lospliktgrensen varierer
fra lengde 60 meter til 90 meter. I høringen våren/
sommeren 2010 ble det hevdet at norskekysten
ikke kan sammenlignes med Sverige som har inn-
/utseilingsleder fra havn til åpent farvann, mens
det langs store deler av norskekysten er et langt
større innslag av innaskjærs kystseilas med vari-
erende dybder og topografi. Dette innebærer at
havnene ofte ikke anløpes direkte fra innseilings-
leden fra sjøen, men fra innenskjærs led. Like fullt
ble det pekt på enkelte områder som kan ha
mulighet for et liknende system som i Sverige;
Oslofjordområdet, Sørlandskysten og til en viss
grad Finnmarkskysten fra Hammerfest og øst-
over.

4.5.4.3 Lospliktens saklige virkeområde

Forskriften § 6 inneholder angivelse av lospliktige
fartøy, og bestemmelsens nummer 3 til 8 innehol-
der nærmere bestemmelser om fartøy som fører
farlig og/eller forurensende last, passasjerfartøy
og atomdrevne fartøy.

Hovedtrekkene i lospliktens saklige virkeom-
råde er:

- Innenfor grunnlinjen (med unntak av enkelte
innseilinger til losbordingsfelt) er fartøy med
lengde over 70 meter generelt omfattet av
losplikten. Det samme gjelder fartøy som sky-
ver eller sleper en eller flere gjenstander med
samlet lengde over 50 meter.
- For fartøy som fører farlig og/eller foruren-
sende last i bulk er grensen 50 meter dersom

fartøyet har dobbelt skrog og 35 meter dersom fartøyet har enkelt skrog.

- For fartøy som frakter mer enn ti metriske tonn med farlig eller forurensende last i pakket form er grensen 50 meter.
- Fartøy med særlig farlig eller forurensende last er lospliktige uansett.
- Passasjerfartøy med lengde 24 meter eller mer er lospliktige.
- Atomdrevne fartøy er lospliktige.

Ved implementeringen av den nye lospliktforskriften fra 1. januar 2011 ble det lagt til grunn at fartøyet lengde skal benyttes for bestemmelse av grensen for losplikt i stedet for bruttotonn som i det gamle systemet. I begrunnelsen ble det blant annet vist til at lengdekriteriet for når losplikt inntreffer er det mest alminnelige i nordeuropeiske kyststater. Det ble også lagt til grunn at fartøyet lengde gir et bedre uttrykk for fartøyet størrelse enn bruttotonnasjen. I begrunnelsen ble det også pekt på at fartøy under 70 meter lengde er lettere å manøvrere, og generelt ikke trenger taubåthjelp. Det ble videre vist til at fartøy under denne størrelsen som oftest bruker marin diesel (gassolje) som drivstoff, og at forurensningspotensialet ved utslipp av bunkers er begrenset.

Følgende fartøysgrupper er unntatt fra reglene om losplikt:

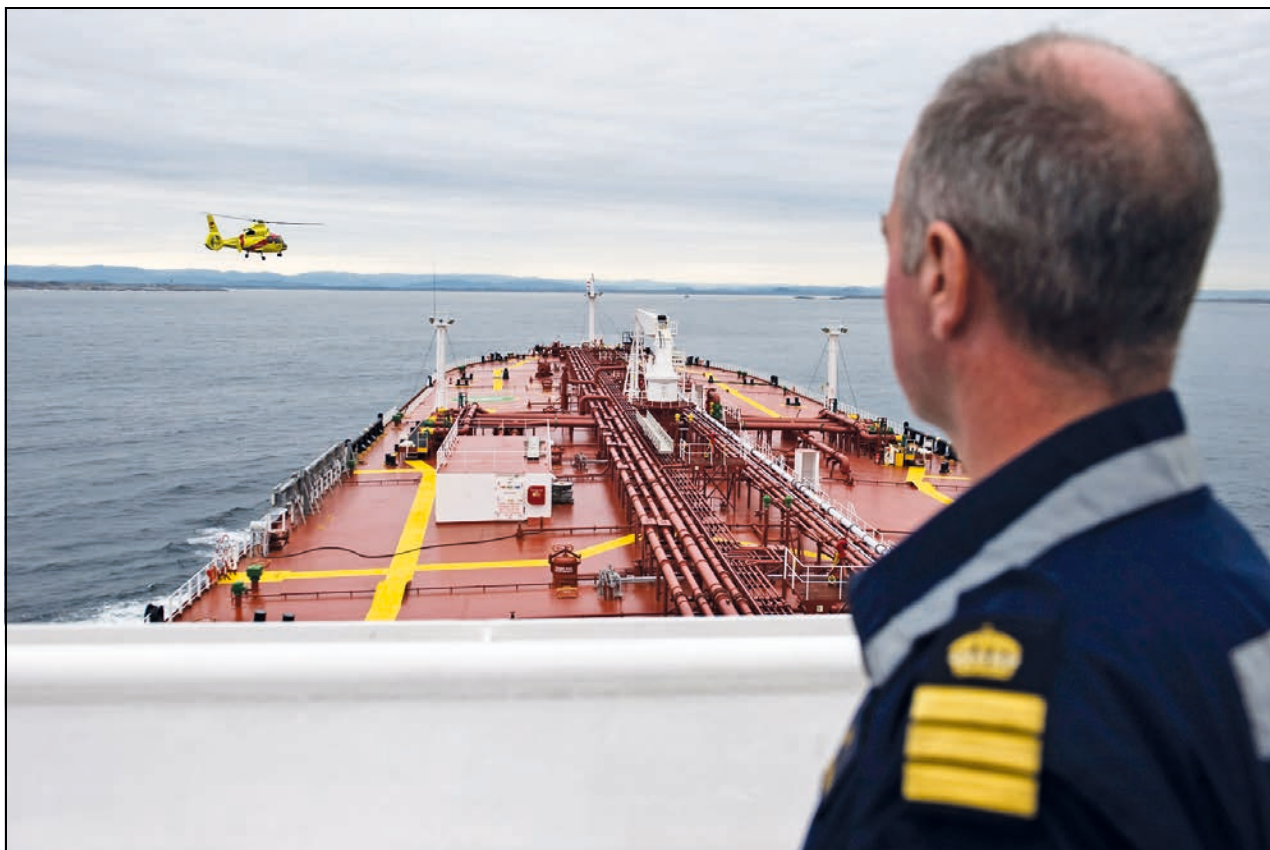
- Passasjerfartøy med løyve til persontransport i rute etter lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportlova), så sant fartøyet trafikkerer den ruta som løyvet gjelder for.
- Passasjerfartøy som er omfattet av forskrift 5. januar 1998 nr. 6 om bygging, utrustning og drift av hurtiggående fartøy som anvendes som passasjerskip eller lasteskip kapittel 7, og som har en største lengde mindre enn 70 meter.
- Fartøy som er fredet etter lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner.
- Skoleskip.

Som ovenstående viser, er det, for en del fartøysgrupper som driver persontransport i fast rute, gitt generelle unntaksbestemmelser fra lospliktreglene. Dette tilsvarer unntaksbestemmelser i systemet som gjaldt før 2011, og er begrunnet med at navigatørene på disse fartøyene har særskilt god kjennskap til farvannet som trafikkeres. For disse fartøyene er det snakk om et avgrenset farvann hvor navigatørene forestår seilas med regelmessig frekvens, noe som gjør det urimelig å pålegge losplikt med tanke på å tilføre fartøyet lokal farvannskjennskap.

De unntaksbestemmelser som tidligere gjaldt for fartøy i innenriks fart og fiskefartøy er imidlertid ikke videreført i det nye systemet. I forbindelse med høringen ble dette begrunnet med at det ikke foreligger noen annen risiko for disse fartøyene enn fartøy i utenriks fart. Det kan heller ikke uten videre tas for gitt at disse fartøyene, som en samlet gruppe, har den samme lokalkjennskap og erfaring som ovennevnte fartøysgruppe (persontransport i rute). Som tidligere nevnt, er en del av lospliktsystemets funksjon å sikre at det alltid er kompetente navigatører på broen, enten ved å konstatere at fartøyet egne navigatører har den nødvendige kompetansen eller ved å tilføre kompetansen gjennom et pålegg om bruk av los. I gjeldende lospliktsystem er det lagt opp til at man forsikrer seg om at navigatørene har den nødvendige kompetansen gjennom farledsbevisordningen. På denne bakgrunn ble det lagt til grunn at navigatører på fartøy i innenriks fart og fiskefartøy må inneha farledsbevis på lik linje med fartøy i utenriks fart.

Ved fastsettelsen av den nye lospliktforskriften ble det fastsatt en overgangsordning for de fartøy som nå hadde blitt omfattet av lospliktbestemmelsene og som tidligere ikke var omfattet. Ordningen innebar at fartøyene ble avgiftspliktige fra 1. januar 2011, men at de først måtte oppfylle forskriftens krav til å bruke los eller benytte farledsbevis innen 1. januar 2013. Losavgiftene er nærmere beskrevet i kapittel 5.2. For passasjerfartøy og fiskefartøy ble overgangsordningen forlenget, slik at passasjerfartøy under 500 BT og norskregistrerte fiskefartøy ikke må ta los eller benytte farledsbevis før 1. januar 2014.

Etter lospliktforskriften § 9 kan Kystverket i særlige tilfeller gi dispensasjon fra losplikten i enkelttilfeller. Dette innebærer at fartøy som ellers ville måtte ta los eller seile på farledsbevis vil kunne seile i den omsøkte leden uten dette. Søknaden må komme fra skipsføreren, og det kan bare søkes om enkeltseilas. Kystverket har delegert myndigheten til å gi dispensasjon til regionene, og det er losoldermennene i den enkelte sjøtrafikkavdeling som fatter vedtak. Praktiseringen av dispensasjonsordningen har vært restriktiv, og det fattes bare vedtak om dispensasjon dersom det er mangel på tilgjengelige losere og det vurderes som sjøsikkerhetsmessig forsvarlig å la fartøyet seile uten los, eller dersom det vil være urimelig å ikke innvilge dispensasjon. Sistnevnte alternativ er ment som en sikkerhetsventil mot urimelige utslag av den generelle losplikten.



Figur 4.5 Losing av fartøy med farlig last.

Foto: Kystverket

4.6 Farledsbevisordningen

4.6.1 Innledning

Farledsbevisordningen innebærer en myndighetskontroll av en navigatørs erfaring, kompetanse og ferdigheter på et konkret fartøy i et konkret farvann. Lospliktforskriften kapittel 3 omhandler farledsbevisordningen. Ordningen innebærer at en ellers lospliktig seilas kan foregå uten los ombord, dersom skipsfører og eventuelt andre av skipets navigatører har et farledsbevis. Kapitlet inneholder bestemmelser om utstedelse, søknad og generelle begrensninger knyttet til bruk av farledsbevis. Kapittel 3 inneholder også bestemmelser om farledsbevisprøven, dispensasjonsadgang, samt regler om inndragning og kontroll av farledsbeviset.

Før 2011 var farledsbevisordningen regulert i en egen forskrift om farledsbevis (forskrift 23. desember 1994 nr. 1215 om farledsbevis), mens den lospliktige skipstrafikken for øvrig ble regulert etter lospliktforskriften. I forbindelse med fastsettelsen av den nye lospliktforskriften i 2011, ble bestemmelsene om farledsbevis tatt inn i lospliktforskriften som et eget kapittel i stedet.

Samtidig ble den tidligere forskriften om farledsbevis opphevet. Det ble også foretatt vesentlige endringer i farledsbevisordningen. En av de uttalte målsetningene ved innføring av den nye farledsbevisordningen i 2011 var å vri fokuset fra vektlegging av formelle krav til fartstid og seiling på norskekysten til faktisk prøving av kompetanse.

4.6.2 Reaksjoner på den nye farledsbevisordningen

Ved høringen av endringene i lospliktforskriften, innkam det mange synspunkter på den nye farledsbevisordningen. Flere høringsinstanser var sterkt kritiske til kravet om farledsbevisprøve for å få farledsbevis. Særlig knyttet bekymringen seg til at dette skulle bli for omfattende for fiskefartøy og fraktestartøy som går i fast rute eller innenriks fart. Enkelte mente at disse fartøysgruppene burde unntas krav om prøve for å få farledsbevis fordi navigatørene på de aktuelle fartøyene har lang erfaring og kompetanse i kystseilas.

Mange av høringsinstansene reagerte sterkt på de generelle begrensningene som er satt på utstedelse og bruk av farledsbeviset, jf. kapittel

4.6.6. I begrunnelsene ble det blant annet pekt på at farvannskunnskapen ikke påvirkes av størrelsen på fartøyet. Det ble også stilt spørsmål ved definisjonen av farlig og forurensende last. Fartøy som fører last som faller inn under denne definisjonen, har strengere lengdegrensener for farledsbevis enn øvrige fartøy. Flere av høringsinstansene mente at disse begrensningene ville føre til at frakt av farlig eller forurensende last ble flyttet fra sjø til vei.

Innføringen av nye lokale begrensninger i farledsbevisordningen i Skagerrak, jf. kapittel 4.6.7, vakte også sterke reaksjoner. Enkeltrederier, enkeltnavigatorer, rederienes interesseorganisasjoner og navigatorenes interesseorganisasjoner mente at dette i realiteten innebar en innstramning sammenlignet både med tidligere praksis og med den farledsbevisordningen som ble skissert i høringen våren/sommeren 2010.

Utvalget er videre gjort kjent med at Norges Rederiforbund innhentet en juridisk betenkning fra professor Erik Boe, som stiller seg kritisk til hvordan lengdebegrensningene ble innført.

4.6.3 Generelle krav til søknad, utstedelse og bruk av farledsbevis

Farledsbeviset er knyttet til person, fartøy og farled, og utstedes på bakgrunn av at navigatøren har kunnet dokumentere at vedkommende har tilstrekkelig farvannskjennskap til å kunne navigere på egen hånd i det aktuelle området.

Forskriften § 16 bestemmer at på fartøy som seiler uten los i lospliktig farvann skal en navigator med gyldig farledsbevis være til stede på broen og forestå navigeringen og manøvreringen. Av § 16 annet ledd følger at dersom andre navigatører enn skipsføreren skal kunne benytte sitt farledsbevis, må også skipsføreren ha farledsbevis for det aktuelle området. Farledsbeviset gjelder i tre år etter utstedelse, og kan fornyes etter søknad dersom søkeren kan dokumentere at han i løpet av gyldighetsperioden har vedlikeholdt sin farvannskunnskap i det området det søkes fornyelse for.

For å få farledsbevis stilles det, etter forskriften § 14, krav om en farledsbevisprøve som inneholder en teoretisk og en praktisk del. Kystverket kan bestemme at kravet om prøve helt eller delvis kan fravikes. Kunnskapskravene tar utgangspunkt i formålet med losloven og de krav til kompetanse som gjelder for norske losere. Men kravene som stilles til farledsbevisprøven kan allikevel ikke sammenlignes med kravene som stilles ved loseksamene.

I systemet som gjaldt før 2011, var fartøy i innenriks fart unntatt fra losplikten så fremt fartøyene ikke førte farlig og/eller forurensende last og så fremt navigatøren hadde minst tolv måneders fartstid i innenriks fart på samme eller tilsvarende fartøy i løpet av de siste 30 måneder. Kravene til fartstid viste seg å være vanskelig å håndtere i praksis. I forbindelse med høringen av den nye forskriften ble det også hevdet at det ikke er grunnlag for å vurdere risiko forskjellig mellom innenriks og utenriks fart.

Med innføringen av den nye lospliktforskriften, ble losplikten og dermed farledsbevisordningen også gjort gjeldende for fartøy i innenriks fart og fiskefartøy. Omleggingen har medført at man nå står ovenfor tre grupper navigatører når det gjelder å kvalifisere seg til å kunne seile med farledsbevis. Den ene gruppen er erfarne kystnavigatorer fra innenriksfarten som ikke har farledsbevis fordi dette ikke var et krav tidligere. Den andre gruppen er navigatører i utenriks fart som til vanlig trafikkerer en eller et fåtall innenskjærs farleder, og den tredje gruppen er navigatører som har liten eller ingen erfaring med innenskjærs seilas med lospliktig tonnasje (i det minste ikke i norske farvann).

Det gir seg selv at disse tre navigatorgruppene normalt vil stille med noe ulike forutsetninger for å kunne oppfylle de krav som følger med en søknad om farledsbevis. I den gjeldende lospliktforskriften er det lagt opp til å håndtere dette gjennom de krav som stilles til en navigator for å kunne søke om farledsbevis. Av disse kravene følger det implisitt at en forutsetter at navigatøren som søker om farledsbevis har eller tilegner seg en generell kompetanse i kystseilas som et utgangspunkt for å kunne seile med farledsbevis, gitt de krav til sjøsikkerhet som ligger i lospliktsystemet.

Etter forskriften § 13 stilles det således krav om at navigatøren, for å kunne søke om farledsbevis, må inneha alle relevante dekksoffisersertifikater. Etter § 13 annet ledd stilles et tilleggskrav som kan oppfylles på tre ulike måter:

- Minst ett års effektiv fartstid som ansvarshavende navigator på norskekysten der fartsområdet omfatter de farledene eller områdene det søkes om farledsbevis for.
- I løpet av de tolv siste månedene ha forestått navigering ved til sammen minst 6 seilinger hver vei i de farleder eller områder det søkes farledsbevis for. Seilingene skal være foretatt med det eller de fartøy det søkes farledsbevis for eller et tilsvarende fartøy, og minst to av seilingene hver vei må ha skjedd i mørket.



Figur 4.6 For å få farledsbevis er det krav om å ha gjennomført seilas i mørket.

Foto: Kystverket/Frank Vold

- Ha gjennomgått ordningen med kadettfarledsbevis (jf. nærmere omtale nedenfor) for de farledene eller områdene det søkes farledsbevis for.

Hva gjelder de to førstnevnte alternativene var det tenkt at dette ville ivareta nødvendige forutsetninger knyttet til navigatører som har sin aktivitet hovedsakelig i innenriks fart, eller navigatører i utenriks fart som har relativt hyppige anløp til norsk havn.

For navigatører som ikke oppfyller minstekravene til seilingstid/anløpsfrekvens, men som likefullt ønsker å søke om farledsbevis, er det etablert en annen ordning kalt kadettfarledsbevis. Hensikten med kadettfarledsbevis er å kunne gi navigatører som ikke oppfyller kravene til å få alminnelig farledsbevis, på grunn av manglende kompetanse/erfaring i kystseilas på norskekysten, en gradvis opplæring i dette.

For å kunne søke om kadettfarledsbeviset, stilles det etter forskriften § 18 krav om et kurs i kystseilas som er godkjent av Kystverket. Videre stilles det krav om at det inngås en avtale mellom rederi, skipsfører og søker, som inneholder en del forpliktelser knyttet til ordningen. Prosessen med søknad om ordinært farledsbevis kan igangsettes så snart den systematiske opplæring er gjennom-

ført, og den aktuelle søker vurderes å kunne tilfredsstillende de krav som stilles til en farledsbevisprøve.

Forskriften § 19 bestemmer at kadettfarledsbeviset kun er gyldig når fartøyets fører har gyldig farledsbevis for de farledene kadettfarledsbeviset gjelder for. Fartøyets fører bestemmer når og i hvilke farleder innehaveren av farledsbeviset kan gå i selvstendige vakter på broen.

4.6.4 Praktisering av ordningen med farledsbevisprøver

Lospliktforskriften § 14 krever at det skal avlegges prøve for å få farledsbevis og ved utvidelse av farledsbevisets utstrekning eller gyldighetsområde. Navigatøren gjennomfører prøven om bord på det aktuelle fartøyet under seilas, og blir evaluert av en los. Under høringen av den nye lospliktforskriften som trådte i kraft 1. januar 2011, ble det understreket at prøving av reell kompetanse skulle erstatte den gamle forskriftens krav til fartstid. Mer utstrakt bruk av prøve og gjennomføring av praktisk prøve om bord, var derfor en varslet og ønsket endring fra praksis etter den gamle forskriften.

Nedenfor beskrives Kystverkets praktisering av ordningen med farledsbevisprøver for navigatø-

Tabell 4.2 Farledsbevisprøver og behandling av farledsbevis (FB).

År	Antall prøver	Antall FB behandlet	Stryk
2012	460	2.435	39 (8,5 %)
2011	279	2.033	20 (7,2 %)
2010 ¹	116	3.027	
2009	51	2.762	
2008	58	3.322	

¹ Tall for 2008 til 2010 inkluderer både praktiske prøver og farledskommisjonene (teoretiske prøver hvor praktisk kunnskap skulle vises foran en kommisjon bestående av "ekstern" kaptein, losoldermann og statsloser). Tall fra den særskilte dispensasjonsordningen i Grenland er ikke inkludert.

Kilde: Kystverket

rer som har tatt nytt farledsbevis eller som har utvidet sitt farledsbevis til nye farleder/områder etter 1. januar 2011.

Siden 1. januar 2011 har Kystverket strengt praktisert at det skal avlegges prøve, og ingen har fått utstedt farledsbevis uten prøve etter denne datoen. Unntaket er benyttet i noen tilfeller for navigatører som har hatt farledsbevis tidligere, men hvor dette er utgått fordi de i en periode har seilt på ikke-lospliktige fartøy. Dersom de har dokumentert erfaring i området i perioden etter at farledsbeviset er utløpt, har de fått nytt farledsbevis uten prøve (likt med fornying uten prøve for de som har opprettholdt erfaring i gyldighetsperioden til sitt farledsbevis). Unntaket benyttes også i begrenset grad ved en eventuell liten utvidelse av eksisterende farled for navigatører med god erfaring og kjennskap til farleden.

Hvilke farleder/strekninger/områder det søkes farledsbevis for varierer sterkt. Noen søker om hele norskekysten eller områder (Jærens rev til Tromsø), andre søker lange strekninger (hovedleia Bergen – Trondheim samt visse bilder og havner på strekket), mens noen søker om kun en eller noen få farleder (typisk ved seilas fra utlandet/sokkelen og inn til et fåtall norske havner).

Kystverket vurderer på bakgrunn av søknaden hvilke leder det skal tas prøve i. Vurderingskriterier for prøver er fartstid og erfaring i omsøkt område, og en vurdering av fartøy og last. Dette holdes opp mot lokale begrensninger i området.

Dersom navigatøren søker farledsbevis for kun noen få farleder inn til havn, kreves prøve for hver av farledene (eksempel Feistein/Håsteinfjorden/Skudenesfjorden til Tananger, Fedjeosen/Holmengrå til Ågotnes og Grip til Sunndalsøra).

For strekningen Jærens rev til Kirkenes praktiseres representative prøver dersom kandidaten søker for en lang strekning (eksempelvis hoved-

leia fra Stavanger til Trondheim eller Kristiansund til Tromsø), eller et helt område (Jærens rev – Kirkenes). Følgende prøvestrekk praktiseres:

1. Skudefjorden/Karmsundet – Bergen
2. Fedje – Måløy
3. Vanylvsgapet – Breisundet
4. Hustadvika – Kristiansund
5. Grinna – Sandnessjøen
6. Lødingen – Gisundet – Tromsø

Lang erfaring i kystnavigasjon blir tatt hensyn til når det gjelder vurdering av antall prøver som kreves for området det søkes for. Søkes det for strekningen Jærens Rev – Kirkenes, vil en navigatør med mer enn 15–16 års erfaring i dette området bli avkrevd kun én prøve, mens en som bare oppfyller minstekravene for å søke om farledsbevis må ta fem prøver. For kandidater med erfaring som ligger mellom dette, blir det gjort en konkret vurdering og avkrevd to, tre eller fire prøver.

Etter at søknad er behandlet, gir Kystverket tilbud om prøve for å få farledsbevis. I tilbudet går det fram hvilket område, hvilke strekninger eller hvilken farled som vil bli innvilget ved bestått prøvestrekning. Denne informasjonen er noe losene benytter ved en eventuell teoretisk utspørring vedrørende tilstøtende farvann, hvor prøven ikke omfatter alle farleder det er søkt om.

Hvorvidt tilbudet dekker et område, en strekning eller en enkelt farled (inn/ut havn) avhenger av hva navigatøren har søkt om, og om søker kan dokumentere erfaring i omsøkte område, strekning eller farled. Visse fartøy som ikke går i leden får farledsbevis for farvannsområder, eksemplvis brønnbåter, slepebåter, ekspedisjonscruisefartøy og fiskefartøy.

Et eksempel på farledsbevis for en strekning er leia Stavanger til Bergen. Farledsbeviset blir da påført Skudefjorden – Karmsundet – Sletta – Bømlafjorden – Langenuen – Lerøyosen – Vatlestrau-

men – Byfjorden – Bergen. Farledsbeviset dekker også inn/ut havnene på den spesifiserte strekningen, men ikke havner utenfor leia (eksempelvis Årdal, Odda, Sauda) uten at dette er angitt.

Har kandidat søkt om og har erfaring i et område (Jærens rev – Bergen, Bergen – Måløy, Bodø – Tromsø), og har tatt en av de representative prøvene som hører til området, er praksis å påføre hele området i farledsbeviset. For disse navigatørene er det ikke angitt at farledsbeviset kun gjelder hovedleia. I prinsippet kan disse navigatørene gå alle hoved- og bileder på kysten i angitt område. De som har området Jærens rev – Bergen kan med andre ord gå i alt tilstøtende farvann som Ryfylke og Hardanger.

I praksis er dette navigatører med lang erfaring i kystnavigasjon eller navigatører som har seilt på fartøy som trafikkerer slike farvann/områder mye (brønnbåter, slepebåter, fiskefartøy osv.), og av den grunn opparbeider relevant erfaring relativt raskt.

Tidligere ble det gitt farledsbevis for hele kysten. Dette har Kystverket gått vekk fra etter 1. januar 2011. Nå utstedes farledsbevis for områder basert på prøvestrekkene referert over.

For strekningen svenskegrensen til Jærens rev (Oslofjorden, Skagerrak, Agder) praktiseres i større grad prøve for hver enkelt havn. Det praktiseres ikke representative prøver slik som på Vestlandet, Midt- og Nord-Norge. Dette gjelder både navigatører som oppfyller «minimumskravet» til 6 turer og erfarne navigatører. Kravet praktiseres både ved nytt farledsbevis og ved hver utvidelse av eksisterende farledsbevis. Området Jærens rev til innseiling Oslofjorden er preget av at hovedleia går utenfor grunnlinjen med anløp ut/inn havn.

Samme praksis gjelder i utgangspunktet ved utvidelse av et farledsbevis. Saksbehandler kan vurdere å innvilge farledsbevis for leder uten prøve ved mindre leder og/eller dersom søker har høy kompetanse i kystseilas. Farledsbevisene gir i seg selv ingen informasjon om hvilken erfaring eller kompetanse innehaveren har, utover at innehaveren har tilfredsstilt kravene for å få farledsbevis. Farledsbeviset refererer ikke til om det er utstedt på bakgrunn av 6 turer eller ett års effektiv fartstid. I den grad det opereres med graderinger, er det mellom farledsbevis som er gitt for hele områder (Jærens rev – Kirkenes) og farledsbevis hvor spesifikke farleder eller strekninger av farleder er angitt.

4.6.5 Eksempler på praktiske og økonomiske konsekvenser av ordningen med farledsbevisprøver

Nedenfor er det gitt eksempler som skal vise hvor mange farledsbevisprøver som må avlegges i nærmere angitte geografiske områder. Eksempelene er basert på faktiske fartøy, men anonymisert slik at de fremstår som generiske eksempler for sin kategori. Det er også angitt hvor mye som er påløpt i form av farledsbevisavgift for fartøyene i eksemplene.

Farledsbevisavgiften består av 2000 kroner for den teoretiske prøven og 2000 kroner for den praktiske prøven. I tillegg påløper en administrasjonsavgift for utstedelse, fornying eller endring av farledsbevis på 1000 kroner. Totalkostnader for et fartøy avhenger av antall farledsbevisprøver og antall navigatører. Utgifter til losberedskapsavgift er ikke tatt med i eksemplene, da denne avgiften gjelder alle fartøy og ikke er spesiell for fartøy med farledsbevis.

Andre kostnader fartøyet måtte ha i forbindelse med anskaffelse av farledsbevis er heller ikke tatt med. Dette kan for eksempel inkludere opplæring av navigatør, losingsavgift ved bruk av los inntil navigatøren har fått farledsbevis, ekstra seilas for å avlegge farledsbevisprøven for de som har behov for det.

Eksempel 1

Et supplyfartøy som typisk har behov for farledsbevis inn/ut farledene til Tananger, Dusavika, Ågotnes, Mongstad og Florø. Fartøyet kan også ha behov for farledsbevis i leia Stavanger – Bergen – Florø – Måløy. Navigatøren har ikke ett års effektiv fartstid, og søker etter kravet om seks seilaser. Han må ta fem prøver; Tananger eller Dusavika, Ågotnes eller Mongstad, Florø samt to prøvestrekk i leia. Kostnadene beløper seg til ca. 25 000 kroner i farledsbevisavgifter for navigatøren.

Eksempel 2

Et fartøy på 72 meter som hovedsaklig går på norskekysten og som tidligere var unntatt fra losplikt som innenriksfartøy. Kapteinen har hatt farledsbevis siden mai 2004. Han har farledsbevis for hovedleden fra Skuddefjorden til Hommelvik i Trondheimsfjorden, med enkelte bileder. Etter 1. januar 2011 har han avlagt to prøver i Oslofjorden og sju prøver i Skagerrak. For leden på Vestlandet er det tatt fem prøver før 2011, og i mai 2011 har

han fått utvidet farledsbeviset til havner i Trondheimsfjorden og Bergensområdet uten prøve. Totalt har han avlagt 14 prøver, inkludert de fem prøvene avlagt før 1. januar 2011. Kostnaden beløper seg til ca. 70 000 kroner i farledsbevisavgifter for navigatøren.

Eksempel 3

Et containerfartøy på 134,4 meter hvor kapteinen har farledsbevis i leden fra Feistein – Fedjeosen, Kvannahovden – Måløy – Stadt og Breisundet – Ålesund. Kapteinen har avlagt tre prøver i tidsrommet november til desember 2012. Han søkte også om strekningen Vanylvgapet til Ålesund, men fikk avslag da det var begrensninger på 110 meter i denne leden. Kostnaden beløper seg til ca. 15 000 kroner i farledsbevisavgifter for navigatøren.

Eksempel 4

Et fiskefartøy (ringnotsnurper) på 71 meter som seiler langs norskekysten fra Finnmark til Egersund. Navigatøren har seilt som kaptein siden begynnelsen av 80-tallet, og har ikke hatt farledsbevis tidligere. Han har nå farledsbevis for strekningen Jærens Rev – Kirkenes etter å ha avlagt en prøve i leden Bergen – Vatløstraumen – Nyleden – Bømlafjorden – Skudefjorden i desember 2012. Kostnadene er totalt ca. 5 000 kroner i farledsbevisavgifter for navigatøren. Han har også søkt farledsbevis for strekningen Jærens Rev – Egersund og fått tilbud om prøve for hver innseiling i dette området.

Eksempel 5

Et lastefartøy (roll-on-roll-off) på 109 meter med seilaser i leden Skudefjorden – Bergen – Trondheim. Navigatøren har ikke farledsbevis i dette området fra før, men har i juni 2012 tatt en farledsbevisprøve i leden Feistein – Feisteinsleia – Bragen – Randaberg – Skudefjorden – Langenuen – Bergen. Prøven i leden Feistein – Feisteinsleia – Bragen ble tatt teoretisk. Kostnadene beløper seg totalt til ca. 5 000 kroner i farledsbevisavgifter.

4.6.6 Begrensninger i farledsbevisordningen

De generelle begrensningene i farledsbevisordningen følger direkte av lospliktforskriften. Den ene begrensningen knytter seg til forhold der farledsbevis ikke kan utstedes. Den andre begrensning

knytter seg til forhold der et utstedt farledsbevis ikke kan benyttes.

I forskriften § 11 er det satt som en generell begrensning at det ikke kan utstedes farledsbevis som gjelder for fartøy med en lengde på 150 meter eller mer. I forbindelse med høringen i 2010 ble denne bestemmelsen begrunnet med at risikoen øker med fartøysstørrelsen. Herunder er det også vist til at de fleste fartøy over 150 meter bruker tung bunkersolje, og at miljøkonsekvensene ved en eventuell ulykke dermed blir større enn for fartøy som bruker lettere mineraloljer. Det kan heller ikke utstedes farledsbevis til atomdrevne fartøy, uavhengig av størrelse.

Etter søknad kan Kystverket i særlige tilfeller gjøre unntak fra bestemmelsen om at farledsbevis ikke kan utstedes. Unntaksbestemmelsen blir brukt i de tilfeller der Kystverket etter en konkret vurdering finner at sjøsikkerheten og miljørisikoen er ivaretatt, og at det vil være urimelig at fartøyet må benytte los. Dette kan være aktuelt for større fartøy som går i regelmessig fart mellom faste havner. Stena Line, DFDS, Fjord Line og Color Line er eksempler på rederier som har fått innvilget unntak.

Forskriften § 12 gir bestemmelser om tilfeller der farledsbevis ikke kan benyttes. Disse begrensningene knytter seg til fartøyets last, og gjelder så sant fartøyet fører eller har ført slikt stoff og tankene ikke er rengjorte og fri for stoffet:

- Kondenserte gasser, jf. IGC-koden, kapittel 19.
- Stoffer i forurensningskategori X som regulert i MARPOL, vedlegg II, jf. IBC-koden kapittel 17.
- Stoffer i forurensningskategori Y som regulert i MARPOL, vedlegg II, jf. IBC-koden kapittel 17, alle stoffer som er regulert i MARPOL vedlegg I og stoffer som har lavere flammepunkt enn 23 °C, når fartøyet har enkelt skrog og en lengde på 70 meter eller mer.
- Stoffer i forurensningskategori Y som regulert i MARPOL, vedlegg II, jf. IBC-koden kapittel 17, alle stoffer som er regulert i MARPOL vedlegg I og stoffer som har lavere flammepunkt enn 23 °C, når fartøyet har dobbelt skrog og en lengde på 90 meter eller mer.

De strengere bestemmelsene er begrunnet i økt miljørisiko ved frakt av denne type last. Kystverket kan etter søknad i særlige tilfeller gi unntak fra bestemmelsene om at farledsbevis ikke kan benyttes ved føring av farlig eller forurensende last.

I forhold til fartøy og lastetype som omtalt i sistnevnte strekpunkt ovenfor, har Kystverket per dags dato etablert noen generelle kriterier som

etter søknad gir adgang til å kunne få utvidet fartøyet lengdebegrensning for farledsbeviset fra 90 meter til 110 meter:

- Fartøyet må ha godkjent ECDIS system.
- Fartøyet kan ikke være eldre enn ti år.
- Hvis fartøyet bruker tungolje til fremdrift, må fartøyet oppfylle de krav som er vedtatt av IMO i 2006 om beskyttelse av bunntankene med dobbeltbunn tilsvarende som lastetankene.
- Nødfremdriftsarrangement.

Fartøy som fører vegetabilsk olje og fiskeolje (kategori Y last etter MARPOL vedlegg II, IBC-navn rapseed oil, fish oil) må kun oppfylle det første kriteriet om ECDIS. Det må i tillegg vurderes konkret om antall lastetanker gjør at konsekvensen ved et eventuelt uhell vil være begrenset.

4.6.7 Generelle og spesielle vilkår

Kystverket har, med hjemmel i forskriften § 10, fastsatt generelle og spesielle vilkår for bruk av farledsbevis. § 10 annet ledd siste setning sier at *«farledsbeviset kan begrenses og det kan settes vilkår i forbindelse med utstedelsen»*.

Slik utstedelse av farledsbevis praktiseres i dag, følger ikke vilkår og begrensninger direkte av farledsbeviset. Farledsbevisene inneholder derimot standard tekst som henviser til generelle og spesielle vilkår, og disse fremgår av to egne dokumenter publisert på Kystverkets nettside. Det er flere årsaker til at denne løsningen er valgt. For Kystverket letter det saksbehandlingen å kunne operere med felles dokumenter med begrensninger som gjelder alle fartøy (som er av aktuell størrelse), fremfor å måtte innta begrensningene i hvert enkelt farledsbevis for de aktuelle fartøy. Dokumentene bidrar også til åpenhet og publisitet vedrørende gjeldende begrensninger, både for aktuelle fartøy, men også for andre samfunnsaktører. I tillegg bidrar ordningen til at like tilfeller behandles likt. Dette kunne ikke i like stor grad sikres etter gammel ordning, hvor de lokale begrensningene fulgte av interne lister som dannede grunnlag for saksbehandling av de enkelte farledsbevis.

De generelle vilkår gjelder krav til hviletid, tilstedeværelse på bro, krav til at teknisk utrustning er i operasjonell stand, oppdaterte sjøkart med mer, og følger av et dokument kalt «Generelle vilkår for at farledsbevis skal kunne benyttes» som er publisert på Kystverket sin hjemmeside.

De lokale begrensningene angir maksimal fartøylengde for en rekke farleder. Hjemmelen for begrensningene følger av § 10 annet ledd, jf.

tredje ledd nr. 3 som sier at Kystverket ved vurdering av om farledsbevis skal utstedes eller ikke, særlig skal legge vekt på, inter alia, *«risikoen knyttet til fartøyet»* og *«risikoen knyttet til farvannet»*. Det overordnede vurderingstema er derfor om det er sikkerhetsmessig forsvarlig for størrelser av fartøy opp til den generelle grensen som følger av lospliktforskriften (150 meter) å seile med farledsbevis i farvannet, eller om det er behov for lokale begrensninger.

Hjemmelen til å begrense farledsbevis kan utøves enten gjennom å nekte å utstede farledsbevis for visse størrelser fartøy i visse farleder, gjennom begrensninger angitt i det enkelte farledsbevis (gjelder i område x, men likevel ikke i farledene y og z) eller, som Kystverket har valgt å gjøre det, ved generelle lister over lokale begrensninger som gjelder for alle fartøy som seiler med farledsbevis, jf. begrunnelsen angitt ovenfor.

De gjeldende, lokale begrensningene setter flere steder strengere lengdekrav for å kunne bruke farledsbevis enn det generelle kravet på 150 meter som følger av forskriften. Eksempelvis begrenses seilas for fartøy på 110 meter eller mer, og i enkelte farleder tillates ikke bruk av farledsbevis i det hele tatt. I praksis betyr begrensningene at et fartøy ikke kan gå i disse ledene med sitt farledsbevis, men må ta los. Totalt gir dokumentet «Spesielle vilkår og begrensninger ved bruk av farledsbevis» begrensninger for 95 farleder, hvorav fem i Troms og Finnmark, ti i Nordland, seks i Møre og Trøndelag, fem på Vestlandet, ingen i Rogaland, 63 i Skagerrak og seks i Oslofjorden.

Også etter gammel ordning eksisterte en liste med lokale begrensninger. Denne listen var del av en veileder fra 1996 for saksbehandling av farledsbevis, og de vilkår og begrensninger som ble gitt for det enkelte farledsbevis fulgte av denne listen. Totalt var det angitt begrensninger for 52 farleder, hvorav tre i Troms og Finnmark, 21 i Nordland, sju i Møre og Trøndelag, en generell for Vestlandet, fire i Rogaland, elleve i Skagerrak og fem i Oslofjorden. Ordningen var ytterligere nyansert ved at listen var veiledende og at losoldermennene kunne utstede farledsbevis for fartøy over de angitte tonnasjebegrensningene med spesielt gode manøvreringsegenskaper og der navigatøren hadde særlig god farvannskunnskap.

Da den nye lospliktforskriften trådte i kraft 1. januar 2011, gjorde Kystverket de lokale begrensningene tilgjengelige på Kystverkets hjemmeside. Kystverkets prosesser rundt etablering av de nye begrensningene var ikke gode nok, og noen av begrensningene fikk uønskede konsekvenser.



Figur 4.7 Azure Bulker (177 meter) på vei inn Løperen, Fredrikstad.

Foto: Håkon Bonafede/Vi Menn

Etter et møte mellom næringen og Kystverket i mai 2011, foretok Kystverket en gjennomgang med intensjon om å fjerne begrensninger som var nye eller strengere enn det som ble praktisert før ny ordning ble innført 1. januar 2011. Antall begrensninger ble etter dette redusert fra nærmere 150 til under 100. Videre varslet Kystverket at de for fremtiden vil høre forslag til endringer i slike lokale begrensninger.

Kystverket så at det fortsatt var behov for en gjennomgang og risikovurdering av en rekke av de gjenværende begrensningene. Det ble derfor bestilt en risikoanalyse fra DNV som omfattet 19 konkrete farleder, hvorav elleve i Skagerrak sjøtrafikkavdeling. Analysen skulle kartlegge farvannets beskaffenhet og risiko, samt hvilke vilkår og eventuelle begrensninger som må settes for å

kunne seile med farledsbevis i de ulike farleder. De aller fleste av disse var farleder hvor det er begrensninger på bruk av farledsbevis per i dag, og man ønsket en objektiv vurdering fra DNV ut fra en risikobasert metodikk. For noen av farledene er det ingen begrensninger ut over den generelle grensen på 150 meter (Oslofjorden, Skatstraumen, Måløysundet, Vattlestraumen, Drammen), men hvor det er ønskelig med en risikovurdering ettersom grensene i forhold til de som ble praktisert etter «gammel» farledsbevisordning har blitt hevet. Både Kystverket og næringen var representert i en referansegruppe. Kystverket vil, på bakgrunn av konklusjonene i rapporten, foreslå endringer i de gjeldende begrensningene for farledene der dette blir anbefalt. Rapporten var ikke ferdigstilt per mai 2013.

Kapittel 5

Lostjenestens ressursbruk og avgiftsfinansiering

5.1 Lostjenestens ressursbruk

5.1.1 Innledning

Lostjenestens ressursbruk og losavgiftene må ses i sammenheng, fordi lostjenesten er 100 prosent brukerfinansiert gjennom avgiftene. I perioden 2009–2010 steg kostnadene til lostjenesten og losavgiftene vesentlig mer enn hva den generelle pris- og lønnsutvikling skulle tilsi. Dette vakte

sterke reaksjoner fra rederier og næringsorganisasjoner innen skipsfart og maritim sektor. Disse aktørene mente at Kystverket måtte iverksette kostnadsreduserende tiltak som kunne få losavgiftene ned.

I årene etter 2010 har veksten i losavgiftene ligget under den generelle pris- og lønnsutviklingen. Imidlertid er kostnadsnivået for lostjenestens fortsatt høyt, med et regnskap for 2012 på om lag 730 millioner kroner til drift og investeringer.

Tabell 5.1 Driftskostnader for lostjenesten fordelt på regioner.

Sjøtrafikkavdeling (beløp i tusen kroner)	Bud- sjett 2012	Regn- skap pr 31.12.12	Bud- sjett pr 31.12.12	Avvik (B-R)	Avvik i prosent	Regn- skap pr 31.12.11	Endr. fra 2011 i pst.
Skagerrak	72 577	70 220	72 577	2 357	3,2 %	66 516	5,6 %
Oslofjorden	100 226	97 746	100 226	2 479	2,5 %	94 529	3,4 %
Felles kost i KYV sørøst	0	764	0	-764		464	64,7 %
Senter for los og VTS	42 628	44 791	42 628	-2 163	-5,1 %	42 677	5,0 %
Rogaland	99 930	113 879	99 930	-13 949	-14,0 %	97 554	16,7 %
Vestlandet	107 050	109 103	107 050	-2 053	-1,9 %	102 267	6,7 %
Felles kost i KYV vest	1 760	2 021	1 760	-261	-14,8 %	1 630	24,0 %
Møre og Trøndelag	82 776	88 056	82 776	-5 280	-6,4 %	81 159	8,5 %
Felles kost KYV Midt-Norge	0	5	0	-5		-192	-102,6 %
Nordland	83 985	95 462	83 985	-11 477	-13,7 %	84 354	13,2 %
Felles kost i KYV Nordland	0	203	0	-203		37	448,6 %
Senter for adm. og regnskap	4 432	4 253	4 432	179	4,0 %	4 077	4,3 %
Troms og Finnmark	57 120	63 458	57 120	-6 338	-11,1 %	54 612	16,2 %
Felles kost i KYV t&f	934	923	934	11	1,2 %	595	55,1 %
Stab for interne tjenester/IKT (inkl. 62)	1 968	1 896	1 968	72	3,7 %	1 613	17,5 %
Sjøsikkerhetsavdelingen	22 776	7 931	22 776	14 845	65,2 %	5 470	45,0 %
Felles kost hovedkontoret	2 765	3 139	2 765	-374		2 379	31,9 %
Brukerfinansierte kostnader los	680 927	703 850	680 927	-22 924	-3,4 %	639 741	10,0 %

Kilde: Kystverket

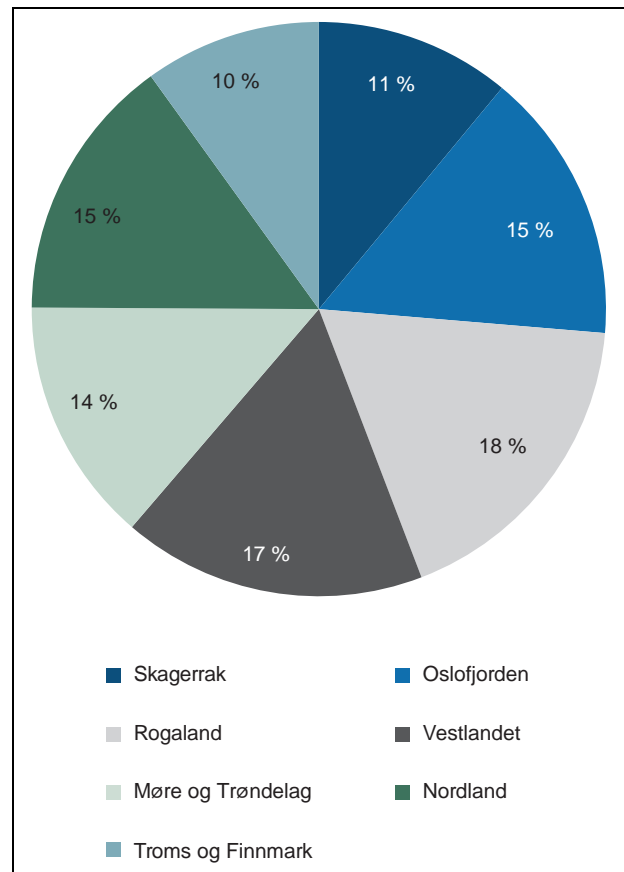
5.1.2 Lostjenestens ressursbruk fordelt på regioner

Lostjenesten medfører kostnader til selve losingen, tilbringertjenesten, losformidling, farledsbevisordningen og administrasjon. Inntektene fra losingsavgiften, losberedskapsavgiften og farledsbevisavgiften skal dekke alle driftskostnader og investeringer i lostjenesten. En gjennomgang av regnskapstallene for 2012 synliggjør ressursbruken som lostjenesten medfører, jf. tabell 5.1.

Figur 5.1 viser hvordan driftsregnskapet for 2012 fordeler seg på de ulike sjøtrafikkavdelinger. Om lag 75 prosent av driftskostnadene til lostjenesten er knyttet til virksomheten fra Trøndelagsfylkene og sørover, mens resterende 25 prosent er knyttet til virksomheten i Nord-Norge.

5.1.3 Lostjenestens ressursbruk fordelt på kostnadskomponenter

Den viktigste kostnadskomponenten i lostjenesten er selve losingen, som utgjør 55 prosent av de totale driftskostnadene i 2012. Tilbringertjenesten er også viktig med 30 prosent av de samlede driftskostnadene. Andelen på ti prosent til administrasjon dekker blant annet losoldermenn med stab, fagadministrasjon ved Senter for Los og VTS, Senter for Administrasjon og Regnskap og Hovedkontoret.



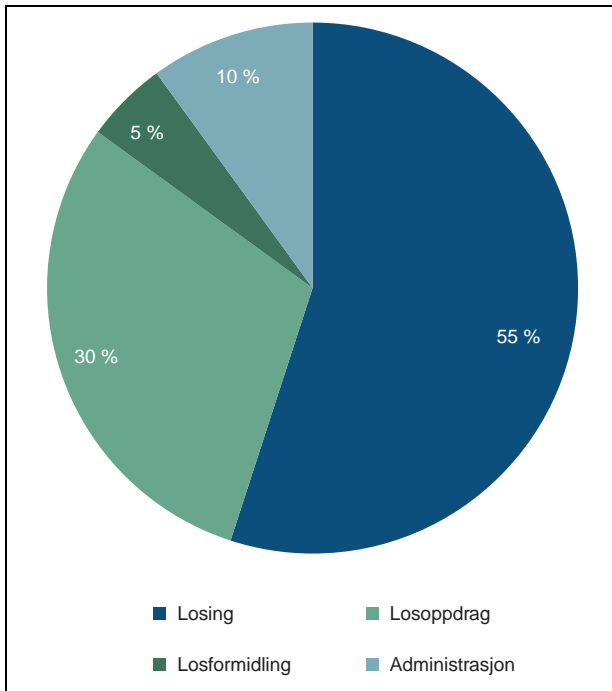
Figur 5.1 Driftskostnader for lostjenesten fordelt på regioner.

Kilde: Kystverket

Tabell 5.2 Lostjenestens driftskostnader fordelt på kostnadskomponenter.

Los, endring i totale kostnader pr oppdrag (beløp i kroner)	2012 12	2011 12	Endring	Endring %	Andel
Losing / losoperasjoner	390 878 797	351 562 755	39 316 042	11,2 %	55,5 %
Lostransport	210 400 680	193 867 221	16 533 459	8,5 %	29,9 %
Losformidling	35 066 798	31 653 225	3 413 573	10,8 %	5,0 %
Lønn/driftskostnader – fagadm. los	39 608 629	35 091 848	4 516 781	12,9 %	5,6 %
Lønn og drift – KYVTF – SAR (Senter for adm. og regnskap)	3 748 637	3 576 139	172 498	4,8 %	0,5 %
Farledsbevis – lønn/driftskostnader	5 734 882	3 898 103	1 836 779	47,1 %	0,8 %
Kompetanseutvikling/rekruttering – los	16 085 848	17 787 211	-1 701 363	-9,6 %	2,3 %
Njord-drift	2 324 945	2 301 996	22 949	1,0 %	0,3 %
Diverse oppdrag – beredskap los	0	2 900	-2 900		0,0 %
Sum endring kostnadsoppdrag los (eks. avskrivninger)	703 849 216	639 741 398	64 107 818	10,0 %	100,0 %
Delsum administrasjon	51 417 093	44 870 986	6 546 107	14,6 %	7,3 %

Kilde: Kystverket



Figur 5.2 Lostjenestens driftskostnader fordelt på kostnadskomponenter.

Kilde: Kystverket

5.1.4 Lostjenestens ressursbruk gjennom året

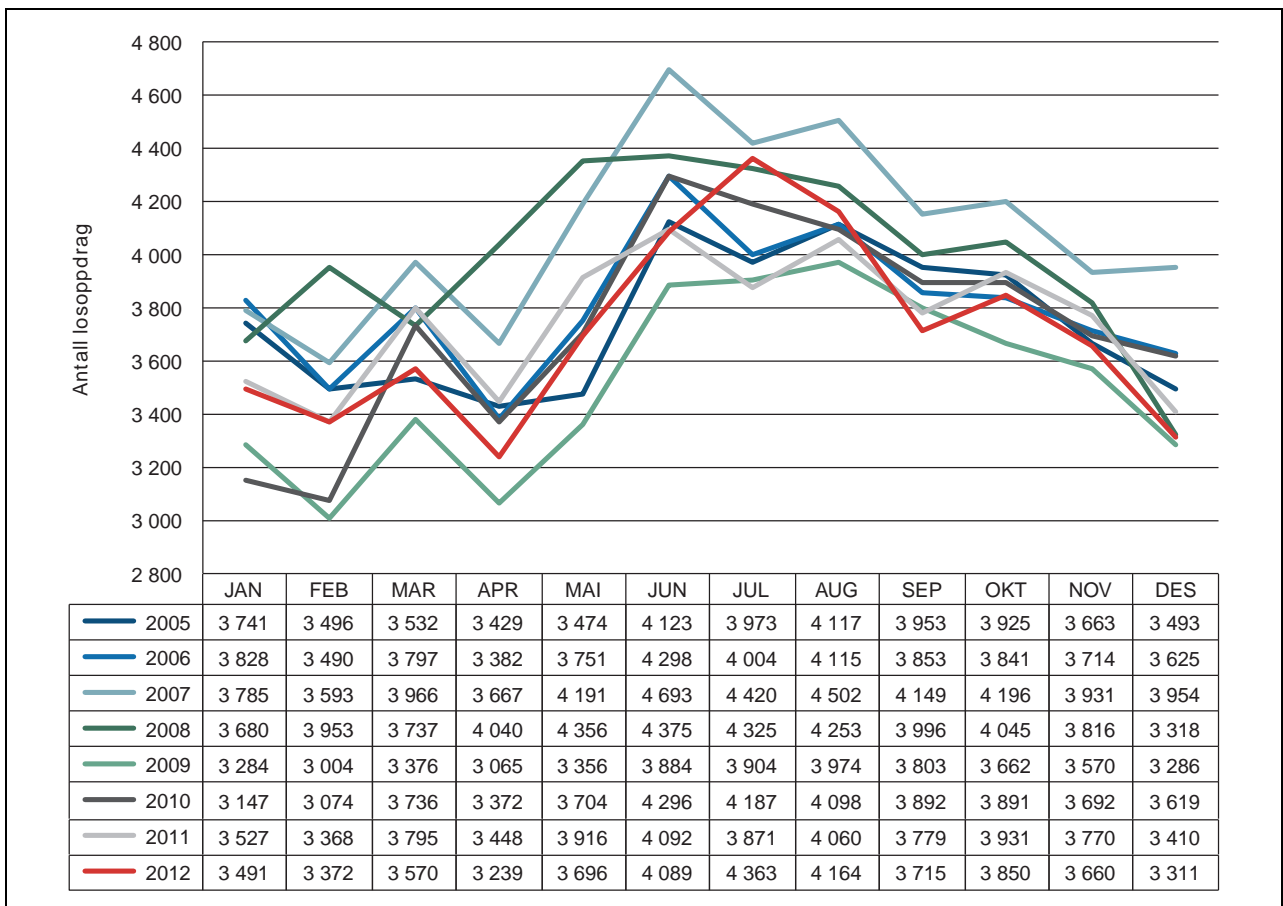
Losaktiviteten varierer betydelig i løpet av året på grunn av sesongmessige svingninger i skipsfartsnæringen. Aktiviteten er høyest i sommermånedene juni – august og lavest i vintermånedene desember – februar. De relativt store svingningene i aktivitetsnivå gir utfordringer med å få på plass en riktig dimensjonering av loskorpset, blant annet med tanke på kostnadseffektiv drift.

5.2 Beskrivelse av losavgiftssystemet

5.2.1 Kort historikk om betaling for lostjenester

5.2.1.1 Betaling for lostjenester i perioden 1982–1995

Deler av Kystverkets virksomhet finansieres gjennom brukerbetaling. I perioden fra 1. september 1982 til 1. mai 1995 besto denne brukerfinansieringen i hovedsak av følgende to komponenter:



Figur 5.3 Antall losoppdrag pr måned.

Kilde: Kystverket

- *Spesielt kystgebyr* som skulle dekke 100 prosent av lostjenestens operative utgifter.
- *Alminnelig kystgebyr* som skulle dekke 20 prosent av fyr- og merketjenestens utgifter samt utgiftene til isbrytertjeneste.

I tillegg var det etablert bestemmelser om vederlag for tjenester levert fra sjøtrafikksentralene i Brevik (1985) og på Fedje (1992).

Det spesielle kystgebyret ble innkrevd av betalingspliktige fartøy ved innseiling til og utseiling fra Norge og for seilas langs norskekysten. Betalingsplikten var knyttet til norske og utenlandske fartøy i utenriks fart, herunder fartøy i trafikk mellom Norge og kontinentalsokkelen, og øvrige fartøy som faktisk benyttet los. Fartøy i innenriks fart, fiskefartøy, fartøy under 100 BT og fartøy under militær kommando var fritatt fra betalingsplikten med mindre de benyttet los. Betalingsplikten gjaldt innenskjærs langs hele kysten, uavhengig av om det var innenfor eller utenfor forbudte sjøområder.

Systemet besto i hovedsak av to hovedkomponenter:

- *Innseilings- og utseilingspenger* som ble beregnet ut fra fartøyets bruttoregister tonnasje og ble oppkrevet ved innseiling til eller utseiling fra Norge.
- *Milepenger* som ble betalt etter et av to alternativer, enten pr. utseilt nautisk mil eller etter minstesatser (begge alternativer etter satser som økte med bruttotonnasjen).

Begge disse komponenter var obligatoriske, det vil si at de måtte betales uansett om los ble benyttet eller ikke. I tillegg besto systemet av enkelte losavhengige komponenter som reisepenger for losen, timesatser for spesielle tjenester, havneløsing og ventepenger.

5.2.1.2 *Betaling for lostjenester i perioden 1995–2010*

I forbindelse med omleggingen av lospliktsystemet i 1995, som beskrevet i kapittel 4.5.3, ble det også foretatt betydelige endringer i bestemmelsene om finansiering av lostjenesten. I utformingen av det nye losgebyrsystemet ble det blant annet lagt til grunn at en større andel av gebyrbelastningen enn tidligere skulle falle på de fartøy som faktisk har los om bord. Begrunnelsen for økt kostnadsorientering i losgebyrene hadde sin begrunnelse i loslovens § 16 som sier at «*Fordelingen av losutgifter mellom statlige og andre brukergrupper skal så vidt skje i henhold til de kostnader*

de forårsaker.» Det var også en beveggrunn at det nye gebyrsystemet fra 1995 skulle gjøre det mer attraktivt å bruke farledsbevis og at gebyrsystemet ikke skulle gi incitamenter til at fartøyene tok los om bord for å avlaste fartøyets mannskap. I det forrige kystgebyrsystemet utgjorde de obligatoriske gebyrkomponentene 70 prosent, mens det i det nye systemet var lagt opp til en 50 prosent fordeling mellom de obligatoriske avgiftskomponentene og de brukeravhengige.

Losgebyrsystemet som ble innført i 1995 besto av to hovedkomponenter:

- *Losberedskapsgebyr* som skal betales når fartøyet omfattes av reglene om losplikt, uavhengig av om los er om bord eller ikke, eller ved frivillig bruk av los.
- *Losingsgebyr* som skal betales av alle fartøyer som faktisk benytter los.

Begge gebyrkomponenter ble beregnet etter satser som økte med fartøyets størrelse målt i bruttotonn (BT).

5.2.2 **Nærmere om endringene i lostjenestens finansiering fra 2011**

5.2.2.1 *Overgang fra gebyr til avgift*

Fra 1. januar 2011 ble losgebyrene omgjort til losavgifter. Dette hadde liten praktisk betydning, men var en konsekvens av at betalingen for lostjenester allerede fra 2010 var plassert inn i det statlige sektoravgiftssystemet. Bakgrunnen for omleggingen i 2010 var retningslinjer fra Finansdepartementet om bruken av begrepene gebyrer og avgifter.

Det er mange likhetstrekk i definisjonene av henholdsvis statlige gebyrer og sektoravgifter. Eksempelvis er både statlige gebyrer og sektoravgifter avgrenset til ikke å overstige kostnadene ved tiltaket eller virksomheten som gebyret/avgiften skal finansiere. Imidlertid er det også noen vesentlige forskjeller. I henhold til regningslinjer fra Finansdepartementet gir sektoravgiftsbegrepet større handlingsrom i utformingen av avgiftsstrukturen enn det gebyrbegrepet i prinsippet åpner for.

Gebyrer bør i utgangspunktet være basert på gjennomsnittskostnaden for å tilby tjenesten, mens sektoravgiftsbegrepet gir større rom for differensiering eller andre prinsipper for avgiftsstruktur. Således var navneendringen fra gebyr til sektoravgift mer i tråd med hvordan finansieringsstrukturen for lostjenesten faktisk så ut.

5.2.2.2 Innføring av farledsbevisavgift

Fra 2011 er det innført egne avgiftskomponenter for utstedelse, fornying og endring av farledsbevis og kadettfarledsbevis. Andre avgiftskomponenter er tilsvarende redusert.

5.2.2.3 Økt grad av kostnadsorientering i avgiftssystemet

I omleggingen fra 2011 er det videre lagt opp til at en større andel av kostnadene skal legges på den faktiske bruken av los. Dette er ment som et incitament til at fartøyene skal anskaffe den kompetanse som er nødvendig for å kunne seile med farledsbevis. På denne bakgrunn er det lagt opp til en fordeling der 40 prosent av avgiftene legges på de obligatoriske avgiftskomponentene og 60 prosent legges på de brukervhengige avgiftskomponentene. I det gamle systemet var fordelingen 50/50 prosent.

5.2.3 Gjeldende losavgiftssystem

5.2.3.1 Innledning

Losavgiftene reguleres gjennom losloven og forskrift 23. desember 1994 nr. 1128 om losberedskapsavgift, losings- og farledsbevisavgift (losavgiftsforskriften).

Det ble foretatt større endringer i losavgiftsforskriften, som trådte i kraft med virkning fra 1. januar 2011.

5.2.3.2 Hovedtrekkene i det nye losavgiftssystemet

Fartøy som frivillig benytter los eller som er omfattet av bestemmelsene om losplikt i henhold til losloven § 13 og forskrifter gitt i medhold av denne, skal betale avgift etter forskrift om losavgifter.

Losavgiftene består av følgende komponenter:

- *Losberedskapsavgift* som betales av fartøy uansett om los benyttes eller ikke
- *Losingsavgift* som betales av fartøy som benytter los
- *Farledsbevisavgift* som betales av fartøy/navigatør for gjennomføring av farledsbevisprøve, samt ved utstedelse, fornying eller endring av farledsbevis
- *Kadettfarledsbevisavgift* som betales av fartøy/navigatør for utstedelse av kadettfarledsbevis

Beregning av avgiftens størrelse avhenger av fartøyets størrelse målt i bruttotonn (BT) i henhold til skipsmålingskonvensjonen av 1969.

Nærmere om losberedskapsavgiften

Betalingsplikten for losberedskapsavgift inntreffer når fartøyet passerer grensen for avgiftsbelagt farvann for inn- eller utseiling. Dette samsvarer med området for lospliktig farvann, det vil si innenfor grunnlinjene med unntak av visse lospliktfriske innseilingskorridorer til losbordingsfelt.

Losberedskapsavgiften betales av alle fartøy som frivillig benytter los eller er omfattet av bestemmelsene om losplikt i henhold til losloven og lospliktforskriften. For sistnevnte gruppe gjelder betalingsplikten uavhengig av den faktiske bruk av los, det vil si at også fartøy som seiler med farledsbevis må betale losberedskapsavgift.

Losberedskapsavgiften kan betales for hver enkelt seiling (inn- og utseiling fra avgiftspliktig farvann) eller i form av en årsavgift. Losberedskapsavgiften er stigende med fartøyets størrelse målt i bruttotonn (BT).

Nærmere om losingsavgiften

Betalingsplikten for losingsavgiften inntreffer når los tas om bord. Avgiften betales i form av timesatser for bruk av los. Det påløper en minimums betalingsplikt for tre timer. Timesatsene for bruk av los er stigende med fartøyets størrelse målt i bruttotonn.

Nærmere om avgiftssatsene

Fra 1. januar 2012 er avgiftssatsene som de fremgår av boks 5.1.

5.3 Økonomiske konsekvenser av avgiftssystemet

5.3.1 Fordeling av avgiftsproveny etter fartøystørrelse

Avgiftssystemet er bygget opp slik at losavgiftene øker med fartøyets størrelse målt i bruttotonn (BT). Tabellen nedenfor viser summen av losavgiftene for et utvalg fartøy ved inn- og utseiling til en havn, der det er lagt til grunn at losingen tar fire timer hver vei.

Figuren ovenfor viser at losberedskapsavgiften vokser relativt mye med fartøystørrelse sammenlignet med losingsavgiften. Krysssubsidieringen i losavgiftene ligger dermed i all hovedsak i

Boks 5.1 Losavgifter	
<i>Losingsavgift</i>	
Fartøysstørrelse	Timesats (kroner per time)
0–1 000 BT	kr 1 260,-
1 001–2000 BT	kr 1 584,-
2 001–4000 BT	kr 1 867,-
4 001–8 000 BT	kr 2 142,-
8 001–12 000 BT	kr 2 343,-
12 001–20 000 BT	kr 2 602,-
20 001–30 000 BT	kr 2 845,-
30 001–50 000 BT	kr 3 047,-
50 001–100 000 BT	kr 3 249,-
100 001 BT og over	kr 3 458,-
<i>Losberedskapsavgift</i>	
<i>Avgift for enkeltseiling</i>	
Ved innseiling og utseiling betales kr 0,80 per BT for de første 3000 BT og kr 0,71 for den overskytende tonnasje.	
<i>Årsavgift</i>	
Fartøysstørrelse	Tonnasjesats (kroner per BT)
0–5 000 BT	kr 27,34
5 001 BT–10 000 BT	kr 53,16
10 001 BT og over	kr 64,62
<i>Farledsbevisavgift</i>	
For teoretisk prøve for farledsbevis betales 2 000 kroner og for praktisk prøve for farledsbevis betales 2 000 kroner. For utstedelse, fornying eller endring av farledsbevis betales 1 000 kroner.	

Tabell 5.3 Samlede losavgifter ved innseiling og utseiling av fire timers varighet hver vei (totalt åtte timers seilas).

Fartøysstørrelse	Losavgifter (beløp i kroner)		
	Losberedskapsavgift	Losingsavgift	Sum
500 BT	800	10 288	11 088
2 000 BT	3 200	12 936	16 136
4 000 BT	6 220	15 240	21 460
8 000 BT	11 900	17 488	29 388
16 000 BT	23 620	21 240	44 860
50 000 BT	71 540	24 872	96 412
100 000 BT	142 540	26 528	169 068

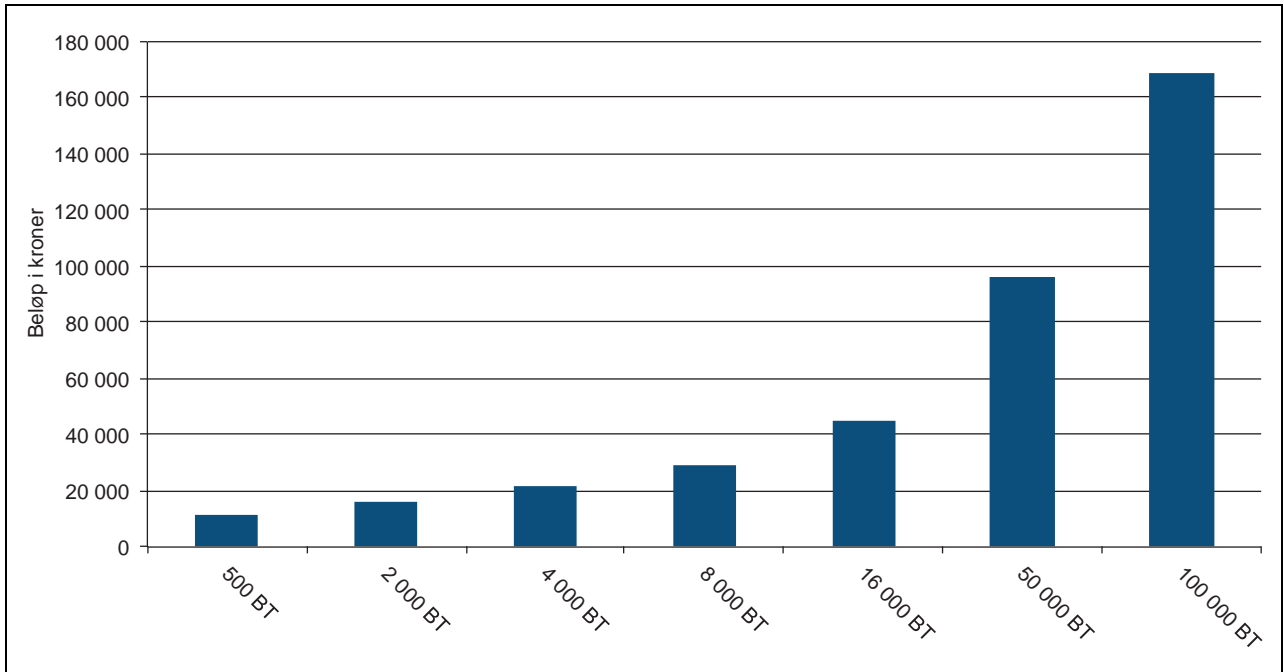
Kilde: Kystverket

den obligatoriske delen av avgiftssystemet, mens den brukeravhengige delen av avgiftssystemet i langt større grad er kostnadsorientert (det er ikke vesentlige kostnadsforskjeller mellom å lose store og små fartøy).

Bakgrunnen for differensiering av avgiftene etter fartøysstørrelse kan føres tilbake i tid, og henger sammen med en vurdering av fartøyenes betalingsevne etter fartøysstørrelse. I St.meld. nr.

43 (1995–96) *Lostjenesten og losgebyrene – en bred beskrivelse* er det i begrunnelsen for differensierte gebyrer etter fartøysstørrelse vist til at innføringen av gebyrsystemet fra 1995 ikke skulle bidra til å påvirke konkurranseforholdet mellom store og små fartøy.

Prinsippet om differensiering etter fartøysstørrelse (betalingsevne) er i hovedtrekk videreført inn i losavgiftssystemet fra 2011, selv om det har



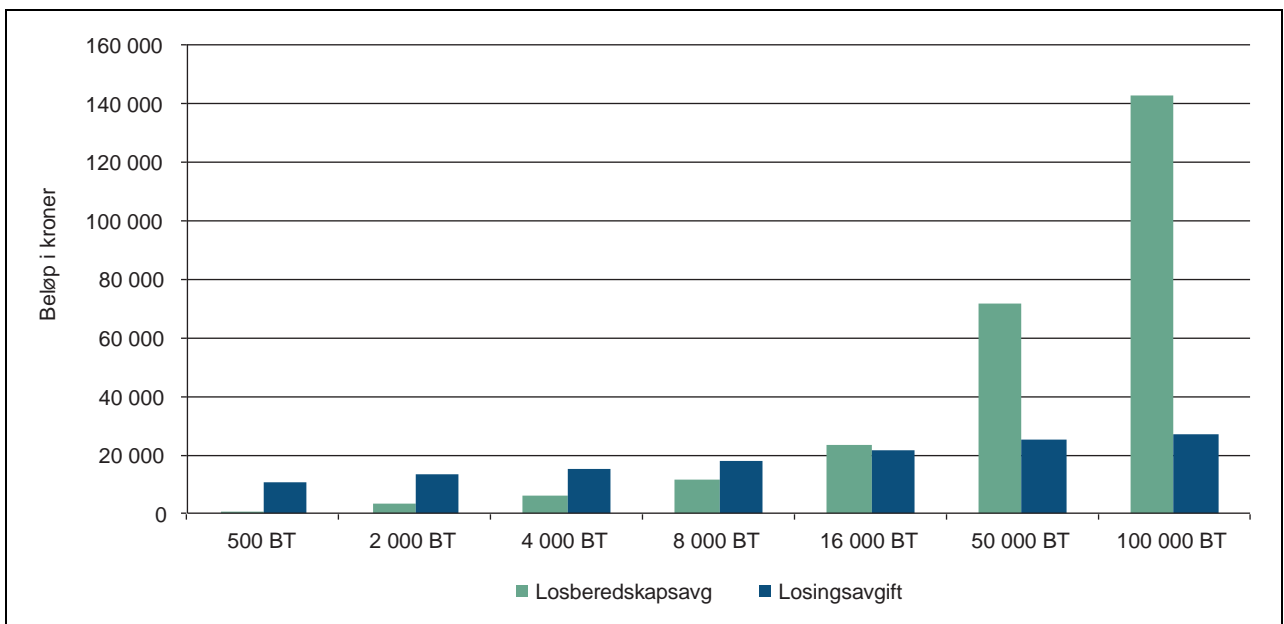
Figur 5.4 Samlede losavgifter ved innseiling og utseiling av fire timers varighet hver vei.

Kilde: Kystverket

skjedd en viss justering i graden av krysssubsidi- ring fra store til små fartøy. Den viktigste årsaken er at den andel som losberedskapsavgiften utgjør av totalprovenyet er redusert fra 50 prosent til 40 prosent. Når losberedskapsavgiften i utgangs- punktet har et større innslag av krysssubsidi- ering enn losingsavgiften, innebærer dette isolert sett at

den samlede krysssubsidi- ringen fra store til små fartøy er redusert.

Et interessant spørsmål er hvordan avgiftssys- temet påvirker de ulike deler av skipsfarten. Hvis en forsøker seg på en tredeling etter fartøysstør- relse, utgjør fartøy opp til 4 000 bruttotonn ca. 60 prosent av losaktiviteten (ca. 25 000 losoppdrag). Denne gruppen omfatter mindre bulk- og contai-



Figur 5.5 Losberedskapsavgift og losingsavgift ved innseiling og utseiling av fire timers varighet hver vei.

Kilde: Kystverket

nerskip i nærskipfart og kysttrafikk, samt en del utenlandske fiskefartøy.

Fartøy mellom 4 000 og 20 000 bruttotonn utgjør ca. 30 prosent av losaktiviteten (ca. 15 000 losoppdrag). Denne gruppen omfatter noe større bulk- og containerskip, som særlig går i nærskipfart. Gruppen omfatter også fartøy for bilfrakt, samt ro-ro skip og mindre tankskip.

Fartøy over 20 000 bruttotonn utgjør ca. ti prosent av losaktiviteten (ca. 5 000 losoppdrag). På grunn av spennvidden i størrelse blir dette en svært sammensatt gruppe, som omfatter blant annet passasjer/ro-ro skip, cruiseskip og de største tankskipene. Som figurene 5.4 og 5.5 indikerer, finansierer disse også en relativt større andel av lostjenestens virksomhet enn den aktivitet de faktisk medfører.

5.3.2 Fordeling av avgiftsproveny mellom ulike regioner

Det er store regionale forskjeller hva gjelder kostnader og inntektsdekning per losoppdrag. Dette kan ikke vurderes ut fra hensyn om kostnadseffektiv drift alene, men må ses i sammenheng med regionenes ulike geografiske og trafikkmessige forutsetninger.

Tabell 5.4 gir en oversikt over hvordan losaktiviteten samt inntekter og kostnader fordeles på Kystverkets ulike regioner.

Aktiviteten i region Sørøst og region Vest utgjør 71 prosent av alle losoppdrag mens tilsvarende tall for region Nordland og region Troms

og Finnmark er 17 prosent. På grunn av de geografiske avstander og hensyn til en tilstrekkelig bemanning for døgnkontinuerlig drift, utgjør imidlertid bemanningen i de to nordlige distriktene 23 prosent av loskorpset.

I Nord-Norge medfører lange reiseavstander og relativt få oppdrag per los at gjennomsnittskostnaden per oppdrag blir høy. Gjennomsnittskostnaden for et losoppdrag i region Nordland er 22 664 kroner, mens gjennomsnittskostnaden i region Sørøst er 11 358 kroner.

Videre er ikke inntektene store nok til å dekke kostnadene i region Nordland og region Troms og Finnmark. Underskuddet i region Nordland og region Troms og Finnmark finansieres i hovedsak av overskuddet i region Vest. Regionene Sørøst og Midt-Norge går tilnærmet i balanse.

5.3.3 Fordeling av avgiftsproveny mellom de ulike avgiftskomponentene

Tabell 5.5 viser hvordan avgiftsprovenyet fordeler seg mellom de ulike avgiftskomponentene. Losingsavgiften utgjorde 60,9 prosent av losavgiftene i 2012, som er nesten identisk med målet om 60,0 prosent dekningsgrad fra denne avgiftskomponenten.

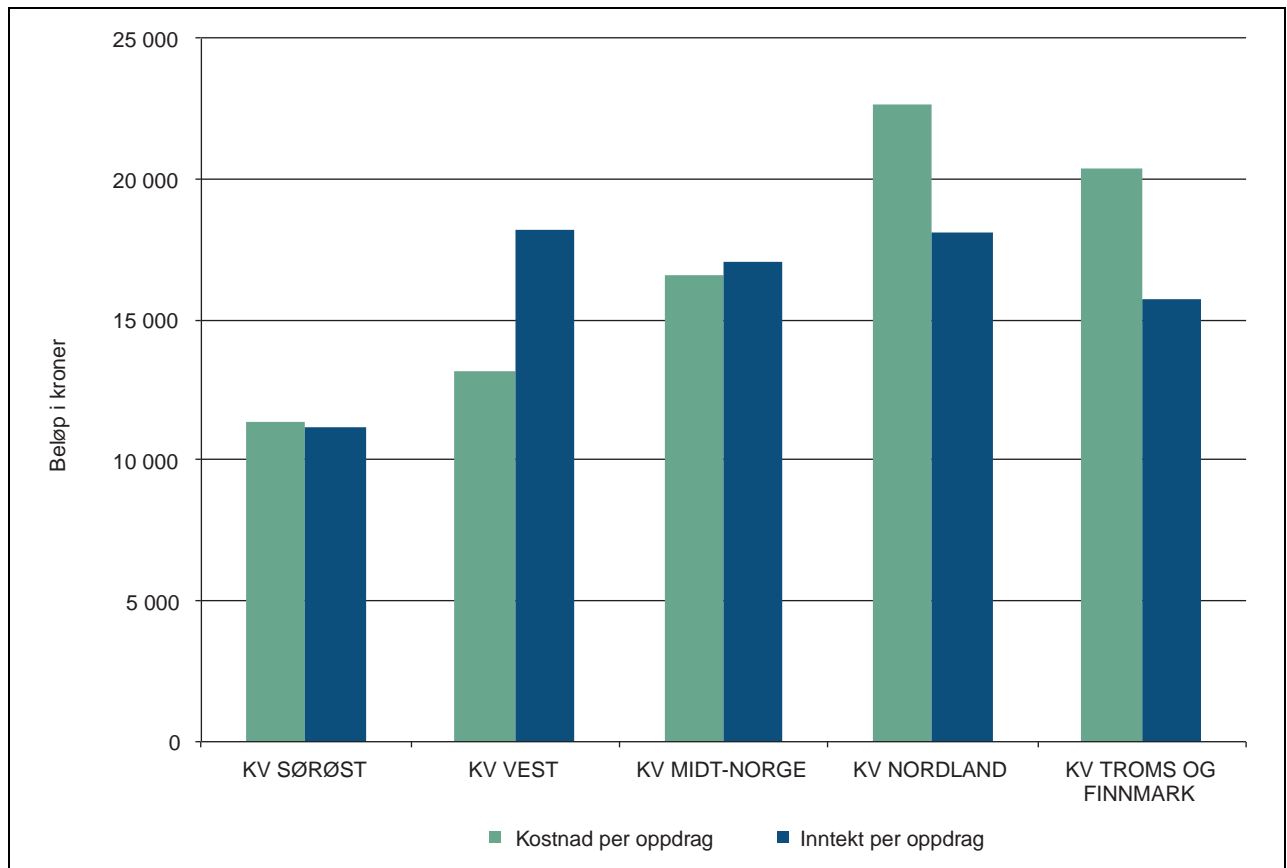
Med driftsutgifter og investeringer på rundt 730 millioner kroner og inntekter på rundt 760 millioner kroner, gikk lostjenesten med om lag 30 millioner kroner i overskudd i 2012. Dette medførte at avgiftene ble satt ned i 2013.

Tabell 5.4 Oversikt over antall loser, losoppdrag, inntekter og kostnader.

REGION Beløp i tusen kroner	Antall loser*	Antall los- oppdrag	Los- oppdrag pr stats- los	Inntekt pr 31.12.12	Inntekt pr oppdrag	Drifts- kostnad pr 31.12.12	Drifts- kostnad pr oppdrag
KYV sørøst	78,0	14 856	190,5	-166 110	-11 181	168 730	11 358
KYV vest	97,5	16 965	174,0	-308 293	-18 172	223 487	13 173
KYV Midt-Norge	42,0	5 323	126,7	-90 771	-17 053	88 061	16 543
KYV Nordland	39,0	4 221	108,2	-76 340	-18 086	95 665	22 664
KYV Troms og Finnmark	27,0	3 157	116,9	-49 631	-15 721	64 381	20 393
Felles inkl hk & s.los og vts				-68 742	-1 544	63 526	1 427
Sum og gjennomsnitt	283,5	44 522	157,0	-759 887	-17 068	703 850	15 809
Driftsoverskudd pr. 31. desember 2012						56 037	1 259

* Antall loser = alle loser – loser på VTS – loser i permisjon.

Kilde: Kystverket



Figur 5.6 Oversikt kostnader og inntekter per losoppdrag fordelt på regioner.

Kilde: Kystverket

5.3.4 Losavgiftenes utvikling over tid

Losavgiftene har over tid økt mer enn det generelle pris- og lønnsnivå. Fra 2002 til 2012 har losavgiftene økt med i snitt 57,1 prosent. Hvis vi sammenligner med et vektet snitt av Statistisk sentralbyrås indeks for årslønn og konsumprisindeks (KPI) økte denne med 41,6 prosent i samme periode. I dette vektete snittet er det tatt utgangspunkt i at årslønn utgjør 70 prosent mens KPI utgjør 30 prosent. Dette svarer til fordelingen mellom lønnskostnader og andre kostnader for lostjenesten.

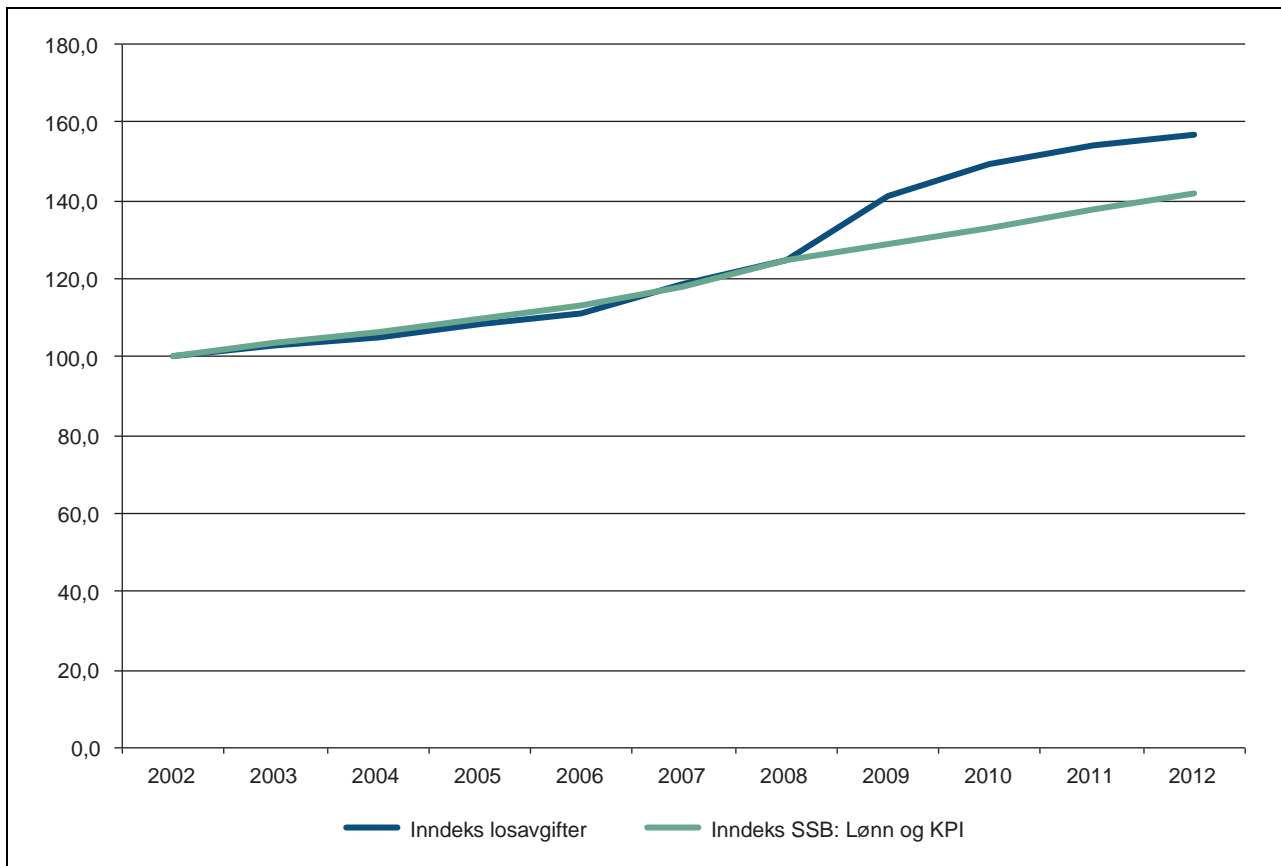
I perioden 2002–2008 var økningen i losavgiftene omtrent på samme nivå som den generelle pris- og lønnsveksten i Norge. I 2009 økte imidlertid losavgiftene med 13 prosent, mot et veid snitt for pris- og lønnsveksten på 3,6 prosent. Den viktigste forklaringen på økningen i losavgiftene var behovet for å dekke inn økte lønnskostnader i lostjenesten.

Arbeidstid og lønn for losene og losbåtførerne er regulert gjennom særavtaler, som er inngått mellom de aktuelle arbeidstakerorganisasjonene (Norsk Losforbund og Losbåtførernes Forbund) og Kystverket. Særavtalene er inngått i henhold til Hovedtariffavtalens bestemmelser om slike avta-

Tabell 5.5 Oversikt over avgiftsproveny fordelt på de ulike avgiftskomponentene.

Avgiftskomponent	Beløp i 2012-kroner	Prosentvis andel
Losberedskapsavgift	292 128 441,-	38,5 %
Losingsavgift	462 357 924,-	60,9 %
Farledsbevisavgift	4 217 000,-	0,6 %
Sum	758 703 364,-	

Kilde: Kystverket



Figur 5.7 Økning losavgifter og vektet snitt av SSB-indikatorer for lønn og KPI.

Kilde: Kystverket

ler. Mot slutten av 2008 ble det inngått en ny særavtale med Losbåtførernes Forbund. Dette er så vidt utvalget har forstått den viktigste enkeltkomponenten som forklarer kostnadsveksten i 2009.

I perioden 2011–2012 har økningen i losavgiften ligget under den generelle pris- og lønnsvek-

sten, og i 2013 har losavgiftene blitt redusert med to prosent. Bakgrunnen for avgiftsreduksjonen i 2013 er at lostjenesten sitter igjen med et overskudd etter regnskapet for 2012.

Kapittel 6

Lostjenesten i andre land

Utvalget har innhentet informasjon om lostjenesten i våre naboland og andre land fra ansvarlige myndigheter.

6.1 Sverige

Organisering av lostjenesten

Organiseringen av lostjenesten i Sverige er på mange måter sammenfallende med den vi har i Norge med en inndeling i tre deler:

- Losbestilling og administrasjon
- Tilbringning av los til og fra oppdrag
- Selve losingsvirksomheten.

Den svenske lostjenesten drives av Sjöfartsverket, som har enerett på å utføre losoppdrag. I Sverige brukes betegnelsen «det statliga lotsmonopolet» om dette.

Sjöfartsverket er inndelt i ulike virksomhetsområder («affarsområden»). Transport- eller tilbringertjenestene organiseres under virksomhetsområdet «Transport- og farledsservice», mens losbestilling, administrasjon og losing utøves under virksomhetsområdet «Lotsning».

«Transport- og farledsservice» er geografisk inndelt i sju områder: Bottenviken, Bottenhavet, Norra ostkysten, Mellersta ostkysten, Södra ostkysten, Sydkysten og Västkusten. Virksomheten ledes av en områdesjef. Transport til og fra fartøy skal fortrinnsvis skje med losbåtførerne (båtsman). Sjöfartsverket har ca. 220 båtførere og 80 losbåter. Losbåtene inngår samtidig i sjørednings-tjenesten.

Virksomhetsområdet «Lotsning» er geografisk inndelt i ni områder: Luleå, Gävle, Stockholm, Södertälje, Kalmar, Malmö, Göteborg, Marstrand og Vänern/Trollhätte kanal. Losområdene ledes av en losområdesjef. Sjöfartsverket har ca. 215 losere. I gjennomsnitt utføres ca. 40 000 losinger per år.

Bestilling og planlegging av losoppdrag skjer ved «lotsplaneringscentralerna». Sverige er inndelt i to områder for losformidling. Området Syd-

väst har sentraler i Malmö, Göteborg og Marstrand. Området Nordost har sentraler Södertälje og Gävle. Respektive områder ledes av en sjef som er underordnet sjefen for virkeområde «Lotsning».

Sjöfartsverket har ansvar for å utarbeide tjenestens kvalitetskrav og for utførelsen av tjenesten. Det er ingen uavhengig tilsynsmyndighet som fører kontroll med dette. Selv om Sjöfartsverket har ansvar for driften av lostjenesten og fastsetter avgifter, finnes det en viss myndighetsdeling da det er Transportstyrelsen som utferdiger regelverk og fatter enkeltvedtak om farledsbevis («ledanknuten») og dispensasjoner («generell eller tillfällig lotsdispens»).

Finansiering av lostjenesten

Lostjenesten i Sverige finansieres dels gjennom losavgifter og dels gjennom farledsavgifter. I 2011 dekket losavgiftene 73 prosent av de samlede kostnadene til lostjenesten. Begrunnelsen for ikke å fullfinansiere tjenesten gjennom losavgifter er at lostjenesten også har en beredskapsfunksjon i ulykkestilfeller, og for å senke terskelen for at ikke-lospliktige fartøy skal benytte los ved behov.

Losavgiften består av tre deler: «Lotsningsavgiften» avhenger av losingens lengde og fartøyets størrelse målt i bruttotonnasje (BT) ut i fra 14 størrelsesklasser. Videre følger «beställningsavgiften» som bare oppkreves dersom fartøyet bestiller los mindre enn fem timer før losbording i indre farvann og mindre enn 24 timer før losbording i åpent farvann. Siste avgiftskomponent er «reseersättningen» som skal dekke eventuelle reiser for losen.

Farledsavgiften er todelt der den ene delen tas ut på fartøyets størrelse i BT og den andre delen fartøyets gods (lastet og losset gods). Antallet avgiftsbelagte anløp per måned er fem for passasjerfartøy og to for øvrige fartøy. Avgiften differensierer også mellom lavverdigheds og høyverdigheds gods. Farledsvareavgiften har også en miljøkomponent ved at det gis rabatter for fartøy som bru-

ker bunkers med lavt svovelinnhold og for fartøy som har installert utstyr for å redusere CO₂-utslipp.

Losplikdens geografiske og saklige virkeområde

Gjeldende lospliktregler ble innført i 1983. I vurderingen om losplikt er det i det svenske systemet lagt vekt på kriterier som farvannets beskaffenhet og fartøyets størrelse målt i lengde, bredde og dypgående (L/B/D).

Sverige har en generell grense for losplikt for fartøy med størrelse «70/14/4,5» eller mer. For fartøy som fører petroleumsprodukter i bulk er grensene for losplikt lavere. Fartøy som fører radioaktiv last, kondenserte gasser i bulk eller bulk i flytende form innenfor forurensningskategoriene X og Y i MARPOL 73/78 er alltid lospliktige uansett størrelse.

Losplikdens geografiske virkeområde er «inre vatten» (tilsvarende om lag den norske grunnlinjen), men det foreligger egne regler om lospliktige fartøy i innseilingen til de større havnene. For disse innseilingene er det opprettet «lotsleder», der det gjelder særskilte lengde-, bredde- og dybdebegrensninger (for hver av de ca. 260 fastsatte losleder). Grensene for lospliktige fartøy er satt ut i fra en bedømmelse av farvannets beskaffenhet. Grensene varierer i de ulike losledene fra fartøystørrelse «70/14/4,5» til fartøystørrelse «110/18/-». Det er også områder, inklusive havneområder, som er unntatt losplikten («områdesundantag») ved korte forflytninger, forhaling og lignende.

Sverige har en farledsbevisordning som på mange områder kan minne om den norske, men hvor det også er noen forskjeller. Før farledsbevis utstedes skal det foreligge en sikkerhetsvurdering av fartøyet. Videre er det lagt opp til at navigatøren har et visst antall seilaser i området, samt avlegger teoretisk og praktisk prøve. Farledsbevis kan gis til skipper og navigatører (men navigatører kan bare bruke sitt farledsbevis dersom skipperen også har). Gyldighetstiden er tre år og farledsbeviset kan fornyes på bakgrunn av seilingserfaring. I tillegg er det hjemmel til å gi et generelt unntak fra losplikten for enkeltfartøy/navigatør.

Transportstyrelsen, myndigheten som utsteder farledsbevis, tar en avgift som skal motsvare den kostnad som myndighetene har med eksaminasjon og administrasjon av ordningen. Kostnadene varierer i dag fra 18 500 til 49 500 svenske kroner, avhengig av lengden på den «lotsled» som farledsbeviset er gyldig for.

I de siste årene har antall gyldige farledsbevis eller «giltiga lotsdispenser» ligget på ca. 1 100. Antall seilaser med farledsbevis er anslått til ca. 48 000 per år, som er høyere enn antall seilaser med los per år (ca. 40 000).

Bruk av simulator i tilknytning til los og farledsbevis

I dag benyttes ikke simulatortrening i tilknytning til den svenske farledsbevisordningen. Imidlertid benyttes simulatortrening i forbindelse med nyutdanning og videreutdanning av losere.

6.2 Danmark

Organisering av lostjenesten

I Danmark har losloven siden 2006 lagt opp til at lostjenester skal kunne tilbys av både statlige og private aktører. Den statlige lostjenesten drives av DanPilot, som er en selvstendig enhet under Erhvervs- og Vækstministeriet. Tilsynsmyndigheten ligger til Lodstilsynet, som er underlagt Søfartsstyrelsen. Søfartsstyrelsen er underordnet Erhvervs- og Vækstministeriet. DanPilot har 141 losere, 85 losbåtførere, 19 losformidlere og 33 losbåter.

Det statlige losvesenet har monopol på «gennemsejlingslodsinger» (losing som ikke går til eller fra en dansk havn innenfor dansk sjøterritorium). Losing til og fra havn samt utenfor sjøterritoriet kan utføres av private selskaper med base i EU/EØS.

Finansiering av lostjenesten

Vederlag fra private losselskaper er markedsbestemt. Avgiftene til det statlige losselskapet DanPilot fastsettes etter kriterier bestemt av Erhvervs- og Vækstministeriet. Avgiftene for tjenestene til DanPilot er inndelt i følgende struktur:

- En basisavgift uavhengig av skipsstørrelse
- En tilleggskomponent basert på fartøystørrelse (lengde, bredde og dybde)
- En komponent for utseilt distanse, som varierer med fartøyets størrelse (lengde, bredde og dybde)
- En komponent på sju prosent av basisavgift for å dekke reisekostnader.

Gebyrer til Lodstilsynet i forbindelse med lossertifisering eller farledsbevis er fastsatt i kronebeløp for hver tjeneste.

Losplikstens geografiske og saklige virkeområde

Losplikstens geografiske virkeområde omfatter territorialfarvannet, men med vidtrekkende unntak i fastsatte områder etter avstand til land, skipets dypgående og for seilas i rutetraséer. Det er Søfartsstyrelsen som fastsetter bestemmelser om losplikt i et gitt område ut i fra en vurdering av farvannets beskaffenhet. En slik vurdering baseres på faktorer som statistikk, sannsynlighetsstudier, rapporter og en generell vurdering av farvannets beskaffenhet.

Den generelle losplikten er knyttet til fartøyets last:

- Alle olje-, gass- og kjemikalietankere
- Skip som har mer enn 5 000 tonn bunkersolje om bord
- Skip som frakter høyradioaktivt materiale.

I nærmere fastsatte farvann er losplikten også knyttet til fartøyets størrelse og utrustning:

- Fartøyets lengde
- Fartøyets dypgående
- Om fartøyet har baugpropeller og tilstrekkelig motorkraft
- Om fartøyet har slep.

Den danske farledsbevisordningen er knyttet til en sikkerhetsvurdering av fartøyet, et visst antall seilaser i området, samt teoretisk og praktisk prøve. Prøven holdes av Lodstilsynet. Navigatøren må hvert år sende inn dokumentasjon på at han har seilt et tilstrekkelig antall ganger i området der han har farledsbevis. Farledsbeviset er gyldig i fem år og kan fornyes på bakgrunn av seilingserfaring.

6.3 Finland

Organisering av lostjenesten

Lostjenesten er drevet av aksjeselskapet Finnpiilot Pilotage Ab som har enerett på å tilby lostjenester i Finland.

Trafiksikkerhetsverket (TraFi) fører tilsyn med Finnpiilots virksomhet. TraFi utsteder også lossertifikater, dispensasjoner fra losplikten og farledsbevis.

Finansiering av lostjenesten

Lostjenesten er gebyrfinansiert. Gebyrene er basert på nettotonnasje og losingsdistanse. Geby-

rene fastsettes av Finnpiilot, og skal tilsvare de reelle utgiftene til tjenesten.

Losplikstens geografiske og saklige virkeområde

Losplikstens geografiske virkeområde gjelder nærmere bestemte farvann innenfor sjøterritoriet. Dette inkluderer mesteparten av kysten og indre sjøveier (kanaler og innsjøer). Farvann inne i havneområdet er ikke inkludert i losplikstens geografiske virkeområde.

Losplikstens saklige virkeområde omfatter følgende fartøysgrupper:

- Fartøy som fører olje i bulk, flytende gass, forurensende last i flytende form eller farlig gods i fast form i bulk
- Fartøy som fører radioaktiv last (iht INF-koden)
- Fartøy over 70 meter lengde, 14 meter bredde eller 4,5 meter dypgående
- Fartøy over 25 meter lengde ved seilas i Saimaafarvannet og Saimaakanal.

I Finland er farledsbeviset knyttet til bestemte fartøy. Farledsbeviset kan utstedes til både kaptein og navigatør, men kapteinen må ha farledsbevis for at navigatøren skal kunne benytte sitt. Det er også et språkkrav knyttet til farledsbeviset (finsk/svensk, eller engelsk i områder med VTS-dekning). For å kunne få farledsbevis stilles det videre krav til seilaser i det aktuelle området: ti inn- og utseilinger for godsfartøy og 30 inn- og utseilinger for passasjerfartøy de siste tolv måneder. Deler av dette kan imidlertid erstattes med simulatorentrening (opp til 50 prosent). I det finske systemet foreligger det også hjemmel for å gi et generelt unntak fra losplikten for enkeltfartøy/navigatør på fartøy under 3700 BT og for isbrytere uavhengig av fartøystørrelse.

Farledsbevis kan utstedes for en periode på fem år med mulighet for fornyelse. Ved fornyelse av farledsbevis stilles det krav om å godtgjøre at en fremdeles har kompetansen. Det skjer ved dokumentasjon av fartstid eller ny praktisk prøve, i tillegg til evaluering i simulator og praktisk prøve.

Bruk av simulator i tilknytning til los og farledsbevis

Fra 1. juli 2011 må alle som søker om farledsbevis gjennom en eksaminasjon med bruk av simulator. Simulator kan også erstatte opp til 50 prosent av opplæringen (krav om fartstid/antall seilaser før en går opp til farledsbevisprøve).

6.4 Tyskland

Organisering av lostjenesten

Overordnet losmyndighet i Tyskland er delt mellom departementet for Samferdsel, bygg og byutvikling (BMVBS) som har ansvaret for farledene og regionale myndigheter/havnemyndigheter som har ansvar for havneområder. Utøvende myndighet i farledene er direktoratet for Vannveier og skipsfart (WSV), som autoriserer loser (som er selvstendig næringsdrivende) og håndhever lokale forskrifter om losplikt og farledsbevis.

Selve lostjenesten drives av private loser som har organisert seg i laug inndelt i geografiske områder, mens staten driver tilbringertjenesten.

Finansiering av lostjenesten

Det er BMVBS som fastsetter losgebyrene, med unntak av Hamburg og Bremen/Bremerhaven hvor gebyrene fastsettes av andre føderale myndigheter.

Lospliktens geografiske og saklige virkeområde

Lospliktens geografiske område gjelder havneområder og andre nærmere definerte farvannsområder innenfor sjøterritoriet.

Tyskland har en generell grense for losplikt for fartøy over 90 meter eller 13 meter bredde. I enkelte områder er grensene for losplikt strengere ut i fra en bedømming av farvannets beskaffenhet. I Kiel-kanalen er alle fartøy omfattet av losplikten. For enkelte distrikt (som Lübeck, Rostock, Stralsund) er grensen for losplikt satt til fartøy over 60 meter. I noen områder knyttes losplikten også til fartøyets dypgående. Alle tankfartøy er omfattet av lospliktreglene.

For å få farledsbevis stilles det krav til språk (tysk), og antall seilaser avhengig av fartøysstørrelse (over eller under 120 m). Det er også en praktisk prøve knyttet til farledsbevisordningen. Det er WSV som fastsetter betingelsene for farledsbevis, med unntak av Hamburg og Bremen/Bremerhaven hvor betingelsene fastsettes av lokale havnemyndigheter.

6.5 Nederland

Organisering av lostjenesten

I Nederland ble lostjenesten privatisert i 1988 og alle lostjenester gjennomføres i dag av loser som er selvstendig næringsdrivende. Alle registrerte

loser må være tilknyttet Nederlandse Loodsencorporatie (NLC), som er den nasjonale sammenslutningen av loser. Under NLC er lostjenesten organisert i fire regionale selskap (RLC) som sammenfaller med havneregionene i Nederland. Det er i dag i overkant av 450 registrerte loser i NLC. NLC har ansvar for kvalitetssikring av losvirksomheten, samt utdanning og videreutdanning av losene.

I tillegg kommer det nederlandske (private) selskapet Loodswezen B.V som har som hovedoppgave å tilby nødvendige støttetjenester for losene. I dette inngår innkreving av provenyer og transport av losene til og fra bording/kvitting i sjø.

I Nederland er det departementet for Infrastruktur og miljø som har det overordnede ansvaret for skipsfart og los. Spørsmål om sjøsikkerhet er delegert til den statlige havnemyndigheten i hver av de fire havneregionene. Havnemyndigheten har også en rådgivende rolle/tilsynsrolle i forhold til losene. Det nederlandske konkurransetilsynet regulerer avgiftssatsene for lostjenester.

Finansiering av lostjenesten

Lostjenesten finansieres gjennom avgifter, som fastsettes årlig av det nederlandske konkurransetilsynet (en prosentvis økning fra året før). Avgiftene varierer med fartøyets dypgående og losingens lengde.

Lospliktens geografiske og saklige virkeområde

Lospliktens geografiske virkeområde sammenfaller med Nederlands fire havneregioner: Amsterdam-IJmond, Rotterdam-Rijnmond, Scheldemonden og North. Det lospliktige området omfatter også havneområdet. Avhengig av topografiske forhold inkluderer det lospliktige området også sjø, elver og indre sjøveier.

Lospliktens saklige virkeområde varierer fra fartøysstørrelse 75 meter opp til 95 meter, avhengig av hvilket havneområde det er snakk om. Videre er sjøgående fartøy med lengde opp til 110 meter unntatt losplikt når de også seiler på indre sjøveier. Fartøy med farlig og forurensende last er omfattet av losplikten uavhengig av fartøysstørrelse. Visse fartøysgrupper er unntatt losplikt, som mudringsfartøy og orlogsfartøy. Dette gjelder også fartøy som bare går på indre sjøveier.

Nederland har en todelt farledsbevisordning. Den første kategorien farledsbevis gjelder for fartøy opp til en viss størrelse som varierer fra 95 meter opp til 115 meter, avhengig av hvilket hav-

neområde det er snakk om. Dette farledsbeviset kan erverves dersom visse kriterier er imøtekommet. Den andre kategorien farledsbevis gjelder for skip av alle størrelser. Dette farledsbeviset kan erverves etter trening og prøving. Det stilles krav om 18 anløp for å få dette farledsbeviset.

Bruk av simulator i tilknytning til los og farledsbevis

Simulatorer blir brukt i trening/utdannelse av losere og anskaffelse av «andre kategori» av farledsbevis som omtalt ovenfor.

6.6 Canada

Organisering av lostjenesten

Losloven fra 1972 deler Canada inn i fire regionale myndighetsområder (Pilotage Authorities) for lostjenester: Atlantic, Laurentian, Great Lakes og Pacific. Transport Canada har en overordnet og koordinerende rolle ovenfor de fire regionale losmyndighetene. Direktoratet er også ansvarlig for generelle/overordnede losreguleringer (General Regulations) som fastsetter minimumsstandarder/kvalitetskrav til den aktør som skal utøve lostjenester.

De regionale losmyndighetene er underlagt føderal lovgivning. Videre kan avgiftsøkninger klages inn til Canadian Transportation Agency. Enkelte losreguleringer kan også bli gjenstand for uavhengige evalueringer eller granskninger.

Selve lostjenesten kan utøves av en los ansatt av en av de fire regionale losmyndighetene eller av et privat losselskap som har en avtale med en regional losmyndighet i et gitt lospliktig område. Det finnes i dag tre slike private selskap: The Corporation of Lower St. Lawrence Pilots, the Corporation of Mid St. Lawrence Pilots og the British Columbia Coast Pilots Ltd.

Finansiering av lostjenesten

Losavgiftene skal i henhold til retningslinjer eller reguleringer fastsettes slik at de er «rettferdige» og «rimelige».

Lospliktens geografiske og saklige virkeområde

Hver regionale myndighet kan avgjøre at et nærmere bestemt geografisk område skal være lospliktig, basert på en risikoanalyse. I en slik risikoanalyse legges det vekt på kriterier som farvannets vanskelighetsgrad, omfang og type skipstrafikk, farlig og forurensende last samt naturvern-hensyn/økologisk sårbarhetsvurdering.

Atlantic Pilotage Authority har 17 lospliktige områder, Laurentian Pilotage Authority har tre, Great Lakes Pilotage Authority har fem og Pacific Pilotage Authority har fem lospliktige områder.

Atlantic Pilotage Authority har innført losplikt for følgende fartøysgrupper: Kanadiskregistrerte skip over 1 500 bruttotonn, skip registrert utenfor Canada, oljerigger, alle kombinasjoner av taubåt og slep, lystbåter over 500 bruttotonn og ferjer som seiler utenom regulær ferjerute.

Laurentian Pilotage Authority har innført losplikt for følgende fartøysgrupper: Kanadiskregistrerte skip med lengde mellom 70 meter og 80 meter avhengig av lospliktig område, skip registrert utenfor Canada med en lengde på 35 meter og alle fartøy som fører farlig og forurensende last (som definert etter canadisk lovgivning).

Great Lakes Pilotage Authority har innført losplikt for kanadiskregistrerte skip over 1 500 BT og skip over 35 meter som ikke er registrert i Canada.

Pacific Pilotage Authority har innført losplikt for alle skip over 350 BT som ikke er lystbåt og fartøy over 500 BT som er lystbåt.

Canada har ingen ordning med farledsbevis, da det forutsettes at det er en sertifisert los på broen i de lospliktige områdene. Det er imidlertid åpent for at en registrert los kan være ansatt i et rederi, det vil si en ordning med såkalt rederilos.

Bruk av simulator i tilknytning til los og farledsbevis

Simulatorbruk er en viktig komponent i utdanningen av losene.

Kapittel 7

Forebyggende sjøsikkerhetstiltak

7.1 Innledning

Forebyggende sjøsikkerhetstiltak skal redusere sannsynligheten for ulykker til sjøs, og beskytte samfunnet mot hendelser som kan føre til tap av liv, miljømessige skader og økonomiske konsekvenser. Et høyt sjøsikkerhetsnivå avhenger av en rekke faktorer, som skipenes konstruksjon og utrustning, mannskapets kvalifikasjoner og arbeidsmiljø samt maritim infrastruktur og tjenester. Andre virkemidler omfatter regelverk for trafikkregulering og iverksetting av tiltak ved hendelser. I tillegg til de forebyggende sjøsikkerhetstiltakene kommer avbøtende tiltak for å hindre eller redusere konsekvenser når ulykker har inn-

truffet. Slike tiltak, som redningsberedskap og beredskap mot akutt forurensing, omtales ikke nærmere her. Lostjenesten er omtalt i kapittel 4, og omtales heller ikke her.

7.2 Ansvarsfordeling innen forebyggende sjøsikkerhet

Ansvar for den forebyggende sjøsikkerheten i Norge er delt mellom flere departementer og etater.

Fiskeri- og kystdepartementet, med Kystverket som underliggende etat, har ansvar for å legge til rette for sikker sjøtransport og god fremkom-



Figur 7.1 Sjøtrafikksentralen på Fedje.

Foto: Kystverket

Boks 7.1 Internasjonale organisasjoner og rammebetingelser

FNs internasjonale sjøfartsorganisasjon

Den viktigste internasjonale samarbeidsarenaen innen sjøsikkerhet er FNs sjøfartsorganisasjon, International Maritime Organization (IMO). IMO har i dag 170 medlemsstater, og legger viktige rammebetingelser for internasjonal skipsfart. Organisasjonens hovedformål er å forbedre sjøsikkerheten, begrense forurensning til sjøs og forhindre pirat- og terrorvirksomhet til sjøs og i havn. Gjennom medlemskapet bidrar Norge til å påvirke utforming av internasjonale regelverk for skipsfarten.

IMO har vedtatt en rekke internasjonale regelverk. Alt IMO-regelverk som er trådt i kraft gjelder for alle skip, uavhengig av flaggtilhørighet. Dette innebærer at alle skip følger det samme regelverket. Når det gjelder forebyggende sjøsikkerhet, vil utvalget særlig fremheve følgende konvensjoner:

- International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), 1974
- (Den internasjonale konvensjonen om sikkerhet for menneskeliv til sjøs)
- International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, as modified by the Protocol of 1978 relating thereto and by the Protocol of 1997 (MARPOL)
- (Den internasjonale konvensjonen om hindring av forurensning fra skip)
- International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers (STCW) as amended, including the

1995 and 2010 Manila Amendments (Den internasjonale konvensjonen om normer for opplæring, sertifikater og vakthold for sjøfolk)

- Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea (COLREG), 1972 (Konvensjonen om internasjonale regler til forebygging av sammenstøt på sjøen (sjøveisreglene))

EU

EU er en pådriver i å utvikle internasjonale regler for skipsfarten. EU deltar aktivt i IMO, og koordinerer i denne sammenheng EU-landenes synspunkter. EU gjennomfører i stor grad IMOs regelverk gjennom EU-direktiver. Disse blir også bindende for Norge gjennom EØS-avtalen. EFTAs arbeidsgruppe for transport, der Norge deltar aktivt, har som hovedoppgave å vurdere om EU-rettsakter er relevante og akseptable etter EØS-avtalen. Kommisjonen eller representanter fra Europaparlamentet blir i enkelte saker invitert til arbeidsgruppens møter for å orientere om og diskutere enkeltsaker.

EU opprettet i 2002 det europeiske maritime sikkerhetsbyrået European Maritime Safety Agency (EMSA), hvor Norge er medlem. Det skal sikre at Europakommisjonen og medlemslandene har nødvendig ekspertise og teknisk og vitenskapelig støtte for å gjennomføre et høyt maritimt nivå innen sikkerhet, miljø og arbeidsmiljø, samt forhindre terrorvirksomhet gjennom et harmonisert regelverk.

melighet i norske farvann. Virkemidlene innen departementets arbeid omfatter regelverk for trafikkregulering, maritim infrastruktur, maritime tjenester samt iverksetting av tiltak ved avvik eller hendelser. Maritim infrastruktur omfatter navigasjonsinnretninger, fysisk utbedring av farleder og risikoreduserende rutetiltak, se kapittel 7.6. Maritime tjenester omfatter blant annet lostjenesten, sjøtrafikksentraltjenester, slepebåtberedskap, maritime overvåkingssystemer, korreksjonssignaler til satellittbaserte posisjonsbestemmelsesverktøy og navigasjonsvarsler. For en nærmere beskrivelse, se kapittel 7.7.

Nærings- og handelsdepartementet, med Sjøfartsdirektoratet som underliggende etat, har myndighetsansvaret for norskregistrerte skip og mannskap og kontroll av fremmede skip som anlø-

per norske havner. Fartøys driftssikkerhet og mannskapenes opplæring, kvalifikasjoner og arbeidsmiljø er grunnleggende forutsetninger for sikker skipstrafikk og forebygging av sjøulykker. Dette er kapteinens og reders ansvar, mens myndighetenes oppgave er å føre tilsyn med at fastsatte krav etterfølges. Sjøfartsdirektoratet har videre ansvar for oppfølging av miljøregelverket for skip, på oppdrag fra Miljøverndepartementet.

Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for den nasjonale kartproduksjonen i Norge. Det operative arbeidet, medregnet oppmåling av farvannet og utgivelse av sjøkart, utføres av Kartverket. Hovedoppgavene er å utarbeide og vedlikeholde en nasjonal geografisk kartinfrastruktur for sjø og land, og å sørge for at brukerne

får en enkel og effektiv tilgang til geografisk informasjon (geodata).

Hensynet til sjøsikkerheten ivaretas også i regjeringens samordnede transportplanlegging. Sammen med Samferdselsdepartementet utarbeider Fiskeri- og kystdepartementet Nasjonal transportplan (NTP). NTP er en stortingsmelding som rulleres hvert fjerde år og som trekker opp rammer for den nasjonale transportpolitikken, medregnet sjøtransporten. Det overordnede målet for transportpolitikken er å tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling. Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023* ble lagt fram våren 2013, og innebærer en omfattende satsing på sjøtransport for å sikre overføring av gods-transport fra vei til sjø. Et høyt sjøsikkerhetsnivå er en viktig forutsetning for en velfungerende sjøtransportsektor, og det er satt av betydelige midler i meldingen til forebyggende sjøsikkerhetstiltak.

7.3 Tekniske krav til skip

For å forhindre ulykker til sjøs er det viktig at fartøylene som trafikkerer kysten er i god teknisk stand og har høy driftssikkerhet. Dette er kapteinens og rederens ansvar. Myndighetenes oppgave er å føre tilsyn med at fastsatte krav følges.

På grunn av skipsfartens globale karakter er tekniske krav til skip fastsatt gjennom IMO og nedfelt i internasjonalt regelverk. Nye eller endrede krav i IMOs regelverk gjøres meget sjelden gjeldende for eksisterende skip. Hovedregelen er at de gjelder for skip som bygges etter datoen for ikrafttredelse av kravet. Årsaken til denne etablerte praksis er ganske enkelt at IMO fatter vedtak etter konsensusprinsippet, og fordi nye eller endrede krav kan være nærmest umulig å gjennomføre på eldre skip uten urimelig høye merkostnader.

Det tar tid å endre internasjonale tekniske krav til skip. Forslag til slike endringer følger fastsatte prosedyrer for IMOs organer. Generelt sett kan man si at det tar fire til seks år fra et forslag tas opp til behandling til det er vedtatt og blitt en del av det internasjonale regelverket.

Havnestatskontroll

At de tekniske kravene overholdes sikres gjennom havnestatskontroll. Havnestatskontroll er i utgangspunktet en dokumentkontroll som har til

hensikt å avdekke eventuelle tekniske mangler som må rettes før skipet får forlate norsk havn.

Norge er medlem av Paris MoU (The Paris Memorandum of Understanding on Port State Control), som er ett av åtte regimer for havnestatskontroll i verden. I utgangspunktet skal alle skip kontrolleres på samme måte etter prosedyrer og instruksjoner utarbeidet i regi av Paris MoU. Det kreves særlig opplæring og erfaring som skipsinspektør før en kan sertifiseres som havnestatsinspektør. I Norge er det Sjøfartsdirektoratet som har ansvaret for å gjennomføre og følge opp havnestatskontrollen.

7.4 Navigatørens kompetanse

God kompetanse sikrer at navigatøren tar hensyn til fartøyets og farvannets beskaffenhet og gjør seg nytte av tilgjengelige hjelpemidler. Navigatørens kompetanse er avgjørende for sikker seilas langs kysten. Kvalifikasjonskravene til navigatører er forankret i både internasjonalt og nasjonalt regelverk.

7.4.1 Internasjonale reguleringer – STCW-konvensjonen

STCW-konvensjonen setter kvalifikasjonskrav til skipsførere, offiserer og annet vaktgående personell på handelsfartøy. Konvensjonen har også regler om flaggstatenes utdanning av kommende sjøfolk, og setter et minimumsnivå for slik utdanning. For å harmonisere utdanningen internasjonalt har IMO utviklet en rekke modellkurs. Opp-læringen omfatter praktisk bruk av og innsikt i navigasjonsutstyr, drift og vedlikehold av maskineri, elektronikk osv. Lærestedene blir jevnlig revidert av flaggstater som bruker skolens elever, og resultatene rapporteres til IMO. Det er EMSA som utfører revisjonen for EU og EØS-landene. På de norske skolene gjennomfører Sjøfartsdirektoratet revisjon.

7.4.2 Norsk maritim utdanning og kompetansekrav til navigatører

I Norge er de internasjonale kravene til utdanning og sertifisering av navigatører gjennomført ved forskrift 22. desember 2011 nr. 1523 om kvalifikasjoner og sertifikater for sjøfolk. I henhold til forskriften brukes betegnelsen dekksoffiser for navigasjonsutdannet befal, i motsetning til maskinoffiserer, som har ansvar for skipets mekaniske fram-

Boks 7.2 ISM-koden

The International Management Code for the Safe Operation of Ships and Pollution Prevention (ISM-koden) er den internasjonale normen for sikkerhetsstyrt drift av skip og for å hindre forurensning. Koden er forankret i SOLAS kapittel IX.

Bakgrunnen for koden var mange skipsulykker i perioden 1980–1990, og ønsket om å bygge opp en bedre sikkerhetskultur innenfor skipsfarten. Sikkerheten til sjøs skulle økes ved å sette søkelyset på sikker og miljøvennlig drift, og ved at de involverte om bord og på land etablerte rutiner for kvalitetssikring og risikovurdering.

ISM-kodens formål er å ivareta sikkerheten til sjøs, hindre personskader eller tap av menneskeliv, unngå skade på miljøet, særlig det marine miljøet, og hindre skade på eiendom.

Hovedansvaret for sikkerheten ligger hos selskapet. Selskapet defineres som skipets eier eller enhver annen organisasjon eller person, for eksempel reder eller totalbefrakter, som har overtatt ansvaret for driften av skipet fra eieren og som ved overtakelsen av ansvaret samtykket i å overta alle plikter og alt ansvar koden pålegger eieren.

drift og for drift og vedlikehold av mekaniske og elektriske installasjoner om bord. Stillingsbetegnelsen dekksoffiser er inndelt i tre grupper:

- Skipsfører, som har den øverste myndighet om bord.
- Overstyrmann, som har rang nest etter skipsfører og som overtar kommandoen på skipet dersom skipsfører blir ute av stand til å ivareta sine plikter.
- Ansvarshavende vaktoffiser, som har ansvar for brovakt eller laste-/lossevakten.

I Norge er det Sjøfartsdirektoratet som utsteder sertifikater for dekksoffiserer (og maskinoffiserer). De ulike kompetansesertifikatene for dekksoffiserer kan utstedes til en person som er fylt 18 år og som oppfyller nærmere bestemte betingelser knyttet til fartstid, relevant erfaring og utdanning. I tillegg foreligger det egne kompetansesertifikater for fiskeskippere, med tilhørende krav til fartstid, erfaring og utdanning.

Den maritime utdanningen i Norge gjennomføres på fagskoler eller høyskoler med godkjen-

ning fra Sjøfartsdirektoratet i tråd med kravene i STCW-konvensjonen. Tilsvarende må maritime utdanninger i andre land ha godkjenning etter samme internasjonale krav. STCW-konvensjonen inneholder ikke spesifikke krav til kompetanse i kystnavigasjon, men flere norske utdanningsinstitusjoner har likevel utdanning innen dette feltet.

I den norske utdanningen for dekksoffiserer er det, som et supplement til faktisk seilingserfaring, utstrakt bruk av simulator. Bruk av simulator gjør det på en enkel måte mulig å opparbeide seg erfaring i forskjellige typer farvann på kort tid, og under forskjellige forhold. Opplæringen kan dermed tilpasses på en bedre måte enn ved tradisjonell utplassering på skip. For at simulatortreningen skal gi effekt, må imidlertid datamodellene være gode nok til å gjengi de faktiske forholdene på en realistisk måte. Dette er ressurskrevende, og de siste årene er det gjort et betydelig arbeid for å utarbeide gode nok modeller for hovedledene langs norskekysten. Simulatortrening er også svært nyttig under videreutdanning av erfarne navigatører.

7.4.3 Særlig om samhandling på skipsbroen (Bridge Resource Management)

Menneskelig svikt er en viktig årsak til skipsulykker som skyldes navigasjonsfeil. Dette underbygges av DNVs analyse av statistikken over årsaker til ulykker i norske farvann som skyldes navigasjonsfeil, jf. kapittel 3.3.3.

Manglende samhandling på skipsbroen, eller manglende samhandling generelt, anses som en viktig bakenforliggende årsak til skipsulykker som skyldes menneskelig svikt. Dette har medført at kurs i «Bridge Resource Management» (BRM) er blitt obligatorisk fra 1. januar 2012, jf. tillegget til STCW-konvensjonen fra Manila-konferansen i 2010.

«Bridge Resource Management» kan defineres som bruk og koordinering av all kompetanse, kunnskap, erfaring og ressurser som er tilgjengelig for broteamet. Hensikten med BRM er å forsterke årvåkenheten på broen og rette søkelyset mot faktorer som påvirker muligheten for menneskelig svikt i stressende eller utfordrende situasjoner. Dette skal bidra til sikker og effektiv seilas.

Selv om BRM-kurs først nå er blitt obligatorisk, har den maritime industrien i flere år arrangert slike kurs. Et BRM-kurs inneholder blant annet:

- Planlegging av sikker seilas, inkludert å gjennomføre møte eller briefing med bromannskap før seilasen.



Figur 7.2 Samhandling mellom navigatør og los.

Foto: Håkon Bonafede/Vi Menn

- Kommunikasjon mellom mannskap på broen og kommunikasjon med los.
- Optimal utnyttelse av tilgjengelige ressurser under seilasen.
- Hvordan unngå ad hoc-løsninger som avviker fra planlagt seilas.
- Håndtering av krisesituasjoner eller uventede hendelser.

7.5 Regelverk for trafikkregulering

Lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann (havne- og farvannsloven) skal blant annet legge til rette for god fremkommelighet, trygg ferdsel og forsvarlig bruk og forvaltning av farvannet. Gjennom trafikkreguleringer kan det stilles spesifikke krav og vilkår til seilas i bestemte områder for å styrke sikkerheten. Slike reguleringer utgjør derfor et viktig forebyggende sjøsikkerhetstiltak.

Fiskeri- og kystdepartementet og Kystverket har hjemler til å treffe enkeltvedtak eller gi forskrift om trafikkregulering og bruk av farvann. Trafikkreguleringer kan blant annet omfatte seilingsregler, inkludert regler om fart, regler om seilingsleder (se eget punkt om risikoreduse-

rende rutetiltak) og forbud mot eller påbud om at fartøy bruker bestemte farleder eller farvann.

Det er i sjøtrafikkforskriften fastsatt trafikkreguleringer i farvann som ligger innenfor virkeområdet til sjøtrafikksentralene, samt i farvannet utenfor Møre og Romsdal. Dette er områder hvor trafikken er vurdert å representere en særlig risiko for sjøsikkerheten og miljøet. Forskriften setter opp områdespesifikke begrensninger på fartøystørrelse (dybgående, lengde, bredde, høyde) og stiller krav til nærsituasjoner, sikt, dagslys, bruk av taubåt m.m. I tillegg inneholder forskrift 1. desember 1975 nr. 5 om forebygging av sammenstøt på sjøen (sjøveisreglene) bestemmelser om styring og seilas mv. Dette regelverket forvaltes av Nærings- og handelsdepartementet gjennom Sjøfartsdirektoratet. Sjøtrafikksentralene bistår imidlertid med håndhevelsen av sjøveisreglene i sine virkeområder, jf. havne- og farvannsloven § 17.

I tillegg til statlige trafikkreguleringer, har kommunene hjemmel til å vedta lokale fartsforskrifter og forskrifter om orden i og bruk av farvann når hensynet til god fremkommelighet, trygg ferdsel og forsvarlig bruk og forvaltning av farvannet krever det.

7.6 Maritim infrastruktur

7.6.1 Navigasjonsinnretninger

Navigasjonsinnretninger er hjelpemidler for posisjonsbestemmelse og sikker navigasjon i farleden og kystfarvannet. Kystverket opererer et større antall slike innretninger. Det er ikke et mål å merke enhver fare eller hindring for sjøtrafikken, men å sørge for en hensiktsmessig veiledning basert på brukerbehov, god praksis og vurdering av risiko.

Navigasjonsinnretningene gir i hovedsak veiledning for visuell navigering under varierende lys- og mørkeforhold. Ved slik navigering følger en normalt kurser som er planlagt på forhånd. Som hjelpemiddel om bord brukes blant annet kompass, peileskive, logg, klokke og sjøkart. Radar kan brukes i kombinasjon med visuell navigasjon for å registrere avstander.

Utviklingen av navigasjonsinfrastrukturen har gått i retning av forbedret driftssikkerhet, bedre synlighet for trafikken og en mer intuitiv merking. Et eksempel er navigasjonsinnretninger for «nær-navigasjon», eller såkalte hurtigbåtleder. Selv om dette er oppmerking som i første rekke er tiltenkt og tilpasset hurtiggående passasjerfartøy, er tiltaket også nyttig for annen nyttetraffikk. Et annet eksempel er nyoppmerking av Løperen i farvannet til Borg havn. I etterkant av Godafossulykken i 2011 ble merkingen gjennomgått, og det blir nå etablert en enklere og mer enhetlig oppmerking.

Kystverket har nylig satt i gang et prosjekt for å gjennomgå oppmerking og navigasjonsinstallasjoner i alle hoved- og bileder i Norge. Hensikten er å vurdere om ledene kan merkes på en bedre måte, tilpasset dagens og fremtidige behov. Gjennomgangen skal munne ut i en moderniseringsplan for navigasjonsinnretningene.

Utviklingen av oppmerkingen av ledene skal bidra til økt sjøsikkerhet, særlig ved seilas uten los. Kystverket har imidlertid ansvar for et stort antall navigasjonsinnretninger, og det vil ta tid å fornye disse.

Tabell 7.1 Kystverkets navigasjonsinnretninger (2012).

Innretning	Antall
Fyrstasjon	102
Fyrlykt	1 933
Lanterne	2 797
Hurtigbåtmerke med indirekte belysning	719
Indirekte belysning	147
Lysbøye	102
Radarsvarer (racon)	73
Stake	1 733
Stang	12 625
Varde	1 003
Båke	229
I alt	21 463

Kilde: Kystverket

Hele norskekysten er dekket av et standardisert referansesystem av ulike farledskategorier. Hensikten med farledsstrukturen er blant annet å avklare fordeling av statlig og kommunalt ansvar, og å kunne definere losenes sertifikater på en kortfattet og lettfattelig måte. De geografiske grensene for hovedled og biled er fastsatt ved forskrift 30. november 2009 nr. 1477 om farleder.

7.6.2 Fysisk utbedring av farleder

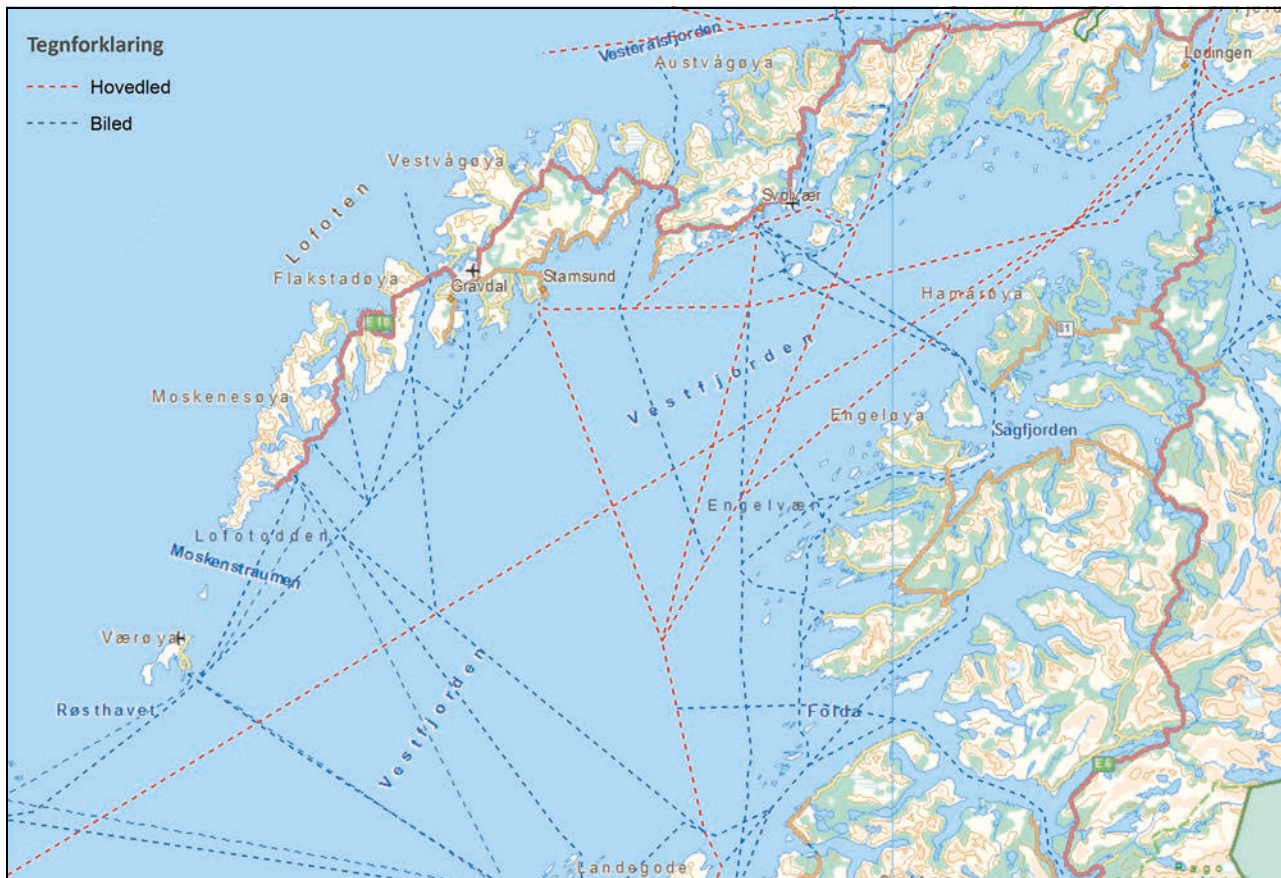
Utviklingen i sjøtransporten, blant annet økning i fartøysstørrelse, øker kravene til manøvreringsrom. Dette gjør det nødvendig med utbedring i ledene, særlig i innseilingene til de større havnene. I tillegg har enkelte havner stor trafikkøkning, særlig havner med petroleumsvirksomhet. Det kan derfor være behov for utbedringer for å opprettholde en sikker og effektiv sjøtransport.

Kystverket har ansvaret for å bedre sikkerheten i hovedleder og viktige bileder langs kysten. Dette ivaretas blant annet ved å mudre eller

Tabell 7.2 Farledene (hovedled og biled) langs norskekysten.

	Antall	Lengde til sammen nautiske mil (km)	Gjennomsnittlig lengde nautiske mil (km)
Hovedled	213	3 880 nm (7 186 km)	18,2 nm (33,7 km)
Biled	862	6 620 nm (12 260 km)	7,7 nm (14,3 km)

Kilde: Kystverket



Figur 7.3 Hoved- og bileder i Vestfjorden.

Kilde: Kystverket

sprengte bort grunner. Tiltakene skal føre til økt sikkerhet og bedre framkommelighet for gjennomfart i trange farvann, mens noen tiltak også medfører redusert seilingsdistanse. Hovedtyngden av farledstiltakene ligger i hovedledene langs kysten og i innseilingen til stamnetthavnene.

7.6.3 Risikoreduserende rutetiltak

Risikoreduserende rutetiltak består av trafikkseparasjonssystemer med anbefalte seilingsruter mellom disse. Formålet med tiltaket er å redusere sannsynligheten for ulykker og miljøkonsekvensene ved akutte utslipp.

Risikoreduserende rutetiltak ble etablert for strekningen Vardø – Røst i 2007 etter godkjenning i IMO. Fra 1. juni 2011 er det etablert IMO-godkjente rutetiltak også utenfor Vestlandet og Sørlandet. Rutetiltakene er implementert i norsk rett gjennom egne forskrifter.

Tiltakene innebærer at alle tankskip, samt lasteskip over 5000 bruttotonn, må gå ca. 30 nautiske mil fra land når de ikke er på vei inn til en norsk havn. Motgående trafikkstrømmer er separert i trafikkfelt med god avstand. Avstanden til kysten

gjør at myndighetene ved en hendelse får bedre tid til å forhindre at skip eller olje driver på land. Videre reduseres sannsynligheten for grunnstøting med maskinkraft som følge av navigasjonsfeil. Dermed reduseres risikoen for og omfanget av hendelser, ulykker og akutt forurensning.

7.7 Maritime tjenester

7.7.1 Sjøtrafikksentraler

I Norge er det opprettet seks sjøtrafikksentraler for overvåking og kontroll med skipstrafikk og annen ferdsel i områder der trafikken representerer en særskilt risiko for sjøsikkerheten og miljøet. Med unntak av sjøtrafikksentralen i Vardø, er tjenesten brukerfinansiert. Kostnadene for sjøtrafikksentraltjenesten var om lag 80 millioner kroner i 2012.

Sjøtrafikksentralene skal bedre sikkerheten ved å organisere skipstrafikken slik at farlige situasjoner ikke oppstår, kontrollere at seilingsreglene og de internasjonale sjøveisreglene følges og gi skipstrafikken opplysninger av betydning for sikker seilas. Sjøtrafikksentralenes myndighet og

geografiske virkeområde er regulert i sjøtrafikkforskriften.

Sjøtrafikksentralene tilbyr tre typer tjenester til fartøy, basert på nasjonale retningslinjer og internasjonale anbefalinger.

Informasjonstjeneste

Sjøtrafikksentralen gir vesentlig informasjon om eksempelvis skipstrafikk og værforhold til rett tidspunkt for å støtte den nautiske beslutningsprosessen om bord. Et fartøy kan be om informasjon, og sjøtrafikksentralen kan gi informasjon uoppfordret, samt stille spørsmål til fartøy dersom noe er uklart.

Navigasjonsassistenttjeneste

Sjøtrafikksentralen assisterer fartøy med navigeringen, enten på forespørsel fra fartøy eller når trafikklederen observerer en uregelmessig navigering og anser det nødvendig å gripe inn. Tjenesten innebærer tett oppfølging av det aktuelle fartøyet for å assistere det tilbake på sikker kurs eller til trygt farvann. Denne funksjonen må ikke forveksles med landbasert losing som er nærmere omtalt i kapittel 9.1.4.

Trafikkorganiseringstjeneste

Sjøtrafikksentralen koordinerer trafikken for å unngå trafikk tetthet og kritiske situasjoner. Fartøy må be om tillatelse før innseiling til en sjøtrafikksentralens virkeområde og ved avgang fra ankringsplass og kai.

Sjøtrafikksentralenes viktigste redskap er den direkte kommunikasjonen med fartøyene som per i dag skjer på VHF-radio. Videre har sjøtrafikksentralene en rekke sensorer for å få en god oversikt over trafikken. Radar benyttes i kritiske områder. I tillegg benyttes informasjon fra AIS, CCTV-kamera og meteorologiske målestasjoner. Dette gir trafikklederne et øyeblikksbilde av trafikken i sentralens område, og gjør dem i stand til å holde oversikt over hvert enkelt fartøys bevegelser. Dersom et fartøy avviker fra oppgitt seilingsrute eller navigerer på en uregelmessig måte, kan sjøtrafikksentralene kontakte fartøyet og avklare situasjonen. En viktig forutsetning for at sjøtrafikksentralene skal ha mulighet til å avklare slike situasjoner, er at en har tilstrekkelig responstid. Når fartøyene navigerer i trange farvann, vil det være vanskelig både å oppdage og kunne gripe inn i tide fra en sjøtrafikksentral dersom et fartøy kommer på feil kurs.

Brevik sjøtrafikksentral er Norges eldste og ble etablert i 1978 som en følge av petrokjemiutbyggingen på Rafsnes. Sjøtrafikksentralen dekker innseilingene til det omfattende industriområdet i Grenland, hvor store deler av skipstrafikken består av gasstankere og fartøy med annen farlig last. Sjøtrafikksentralen på Fedje ble etablert i 1992 og har hovedoppgaver knyttet til oljetransporten til Sture og Mongstad-terminalene. I tillegg koordinerer sentralen skipstrafikk i et område med stor trafikk tetthet. Sjøtrafikksentralen i Horten ble etablert i 1999, og overvåker og koordinerer skipstrafikken i Oslofjorden fra Færder og inn til Spro/Steilene på Nesodden. Kvitsøy sjøtrafikksentral ble etablert i 2003, blant annet som en følge av gassutbyggingen på Kårstø. Sjøtrafikksentralens dekningsområde er landets mest trafikkerte, har trange og kompliserte passasjer og har en betydelig trafikk av gass- og kjemikalitankere.

Vardø sjøtrafikksentral kom i operativ drift 1. januar 2007, og overvåker seilaser som representerer en særlig høy risiko utenfor grunnlinjen langs norskekysten, i farvannet ved Jan Mayen og i farvannet ved Svalbard. Sjøtrafikksentralen overvåker videre at fartøy overholder reglene for trafikkseparasjonssystemene og rutetiltakene utenfor kysten, ivaretar sjøtrafikksentralfunksjoner for trafikk til Melkøya, Hammerfest og Svea på Svalbard og administrerer den statlige slepebåtberedskapen.

I tillegg til Kystverkets sjøtrafikksentraler, etablerte Oslo Havn i 1999 en sjøtrafikksentral som har virkeområde fra Spro/Steilene på Nesodden til Oslo havn. Statoil etablerte i 1997 havovervåkingssentralen Statoil Marin som overvåker all fartøyaktivitet i områder av norsk sokkel hvor Statoil har virksomhet. Sentralen bidrar til redusert risiko for kollisjoner mellom fartøy og innretninger på norsk sokkel, men er ikke en sjøtrafikksentral i vanlig forstand.

7.7.2 Slepebåtberedskap

Ved hendelser der fartøy mister motorkraften, kan slepebåter avverge ulykker til sjøs, hindre akutte utslipp og begrense miljøkonsekvenser av utslipp. Den statlige slepebåtberedskapen består av fartøy som stasjoneres i områder med høy miljørisiko, og hvor det er begrenset tilgang på kommersielle slepebåttørere.

Den statlige slepebåtberedskapen ble første gang etablert i 2003 i Nord-Norge. Fra 2010 ble den statlige slepebåtberedskapen i sin helhet ivarettet og finansiert over Kystverkets budsjetter.

Samme år ble beredskapen utvidet med et innleid fartøy på Sørlandet, og i 2011 ble et fartøy stasjonert på Vestlandet. Det pågår nå en prosess for å etablere en langsiktig modell for den samlede nasjonale slepebåtbereidskapen langs hele norskekysten.

7.7.3 Maritime overvåkingssystemer

De maritime overvåkingssystemene gir kyststaten oversikt over skipstrafikken og øker muligheten for kontroll og inngrep for å hindre farlige situasjoner og hendelser.

Automatic Identification System (AIS) ble opprinnelig utviklet som et antikollisjonssystem for bruk om bord på skip. Skip utstyrt med AIS sender radiosignaler om egen identitet og posisjon og mottar varsler om andre skip i nærheten. AIS-signalene kan også fanges opp fra landbaserte basestasjoner og satellitt, og er et nyttig hjelpemiddel for kyststaten.

AIS-data brukes i forbindelse med trafikkovervåking, kontroll og inngrep overfor fartøy som utgjør en fare for sjøsikkerheten. AIS kan også brukes til å lokalisere forulykkede og omkringliggende fartøy i forbindelse med redningsaksjoner, og til å utarbeide statistikk over sjøtrafikken langs kysten. Statistikken gir Kystverket mulighet til bedre planlegging og tilrettelegging for rask, sikker og effektiv sjøtransport.

Long Range Identification and Tracking (LRIT) er et globalt satellittbasert system for identifisering og sporing av fartøy. IMO har vedtatt at LRIT er obligatorisk for passasjerskip, lasteskip over 300 bruttotonn og flyttbare offshore breenheter i internasjonal fart. Systemet er laget slik at det geografiske dekningsområdet er globalt og inkluderer havområder og polare områder. LRIT ble etablert etter forslag fra USA etter terroranslaget 11. september 2001.

7.7.4 Korreksjonssignaler til satellittbaserte verktøy for posisjonsbestemmelse

Radio- og satellittbaserte verktøy for posisjonsbestemmelse er i dag viktige navigasjonshjelpemidler for skipsfarten. Det viktigste radionavigasjonssystemet i dag er det amerikanske satellittbaserte systemet Global Positioning System (GPS). Kystverkets DGPS-tjeneste (Differential Global Positioning System) leverer korreksjonssignaler til GPS-mottakere på skip. DGPS-tjenesten kvalitets-sikrer GPS-signalene og gir mer nøyaktig GPS-posisjon.

Kystverkets DGPS-tjeneste er oppbygd av tolv DGPS-stasjoner langs norskekysten. Hver DGPS-stasjon består av referansestasjoner som overvåker alle synlige satellitter og beregner en korreksjonsverdi for hver satellitt. Disse korreksjonene blir kringkastet over Kystverkets maritime radiofyr, og kan mottas av brukere som er utstyrt med en DGPS radiofyr mottaker.

Innenfor det angitte dekningsområdet til DGPS-tjenesten vil brukeren oppnå en posisjonsnøyaktighet bedre enn ti meter. I praksis ligger posisjonsnøyaktigheten i området på en til tre meter. I tillegg til bedret posisjonsnøyaktighet, vil også Kystverkets DGPS-tjeneste gi meldinger om eventuelle feil ved GPS-systemet. Dette er nyttig informasjon for navigatører som navigerer ved hjelp av GPS i trange kystfarvann.

7.7.5 Navigasjonsvarsler

Navigasjonsvarsler sørger for distribusjon av informasjon om hendelser og forhold på sjøen som kan påvirke navigasjonsforhold og sjøsikkerhet. Kystverket er ansvarlig for å sende ut navigasjonsvarsler for norske farvann.

Navigasjonsvarsler om hendelser og forhold som kan påvirke sjøsikkerheten sendes til sjøfarende. Navigasjonsvarsler sendes på radiotelex og via satellitt, og det utstedes årlig over 700 navigasjonsvarsler til norske kyst- og havområder.

Bølge- og strømvarslingstjenesten gir navigatører informasjon om bølge- og strømforhold inntil to døgn fram i tid. Varslene gjelder for spesielt utsatte strekninger langs norskekysten. Tjenesten er et nyttig hjelpeverktøy både for hurtigbåter, ferjer, fiskebåter og fritidsbåter som ferdes på de utsatte strekningene.

Ismeldinger er en del av Kystverkets istjeneste. Formålet med ismeldingene er å gi skipsfarten oppdatert informasjon om isforholdene i norske farvann fra svenskegrensen til Kristiansand. Meldingene er tilgjengelige og oppdateres på Kystverkets nettsider fra 1. desember til 31. mars. Kystverket driver også isbryting i hoved- og bileder utenfor havneområder ved behov.

7.7.6 Kystradiotjenesten

Kystradiotjenesten er en sentral varslingskanal ved hendelser til sjøs, og bidrar dermed til sjøsikkerheten. Gjennom internasjonalt og nasjonalt regelverk er det fastsatt regler om nødkanaler, lytteplikt, nødalarmering, og prosedyrer for varsling

av nød til sjøs. Alle skipsførere skal være kjent med dette.

Det er Justis- og beredskapsdepartementet som har ansvar for å følge opp Norges forpliktelser til å lytte på de maritime nødkanalene. Dette ivaretas gjennom Kystradioen, som er en del av Telenor Maritim Radio. Kystradioen holder vakt på de internasjonale nødfrekvensene, mottar meldinger og oppretter samband med fartøy i nød, alarmerer hovedredningsssentralene, sørger for effektiv sambandsavvikling under søk og redningsaksjoner og varsler skip og eventuelle andre enheter som kan bidra med redningsressurser. Kystradiostasjonene er også mottakere av meldinger om akutt forurensning til sjøs, og i slike situasjoner varsles det videre til Kystverket. I tillegg sendes navigasjonsvarsler til sjøfarende gjennom Kystradioen.

7.7.7 Sjøkart

Nøyaktige autoriserte sjøkart er avgjørende for sikker navigasjon i våre kystfarvann. Sjøkartet viser landkonturen, dybdeforhold, kabler, ledninger, vrak og andre innretninger under vann, høyspentledninger, fyr, fyrlykter og andre innretninger nødvendig for aktsom navigering av et fartøy. Denne viktige informasjonen er bare tilgjengelig i sjøkartene. Både papirkart og autoriserte elektroniske kartsystemer (Electronic Chart Display and Information System, forkortes ECDIS) med «backup»-arrangement er tillatt for bruk til navigasjon av skip. Uten et oppdatert autorisert navigasjonskart er ikke fartøyet ansett som sjødyktig. Det er fartøyets (kapteinens) ansvar at autoriserte og oppdaterte navigasjonskart finnes om bord, og at de benyttes av fartøyets navigatører.

Det er Kartverket divisjon sjø, en divisjon under Statens Kartverk og Miljøverndepartementet, som har ansvaret for oppmåling av norskekysten og norske havområder inkludert polare farvann. Kartverket utarbeider og oppdaterer elektroniske og trykte sjøkart (papirkart) og farvannsbeskrivelser over disse farvannene. Kartverket produserer og vedlikeholder følgende sjøkart:

- Offisielle elektroniske sjøkart (Electronic Navigational Charts – ENCer)
- Hovedkartserien
- Havnekartserien
- Kystkartserien
- Overseilingskartserien
- Fiskerikartserien.

Boks 7.3 E-navigasjon

E-navigasjon utvikles i IMO og har som mål å forenkle og standardisere internasjonalt regelverk, prosedyrer og elektroniske hjelpemidler for navigasjon, kommunikasjon og overvåking om bord i skip og på land.

Det er et mål at konseptet skal redusere muligheten for menneskelige feil, og dermed gi bedre sjøsikkerhet, lavere miljørisiko og legge til rette for mer effektive arbeidsmetoder og kommunikasjon mellom skip og land.

Prosjektet har fått bred internasjonal støtte, og i dag deltar rundt 45 land og 20 internasjonale organisasjoner. Kystverket leder IMOs korrespondansegruppe for dette arbeidet.

De trykte sjøkartseriene omfatter standard navigasjonskart for kysten av Norge, kysten av Svalbard, havområdene og havner.

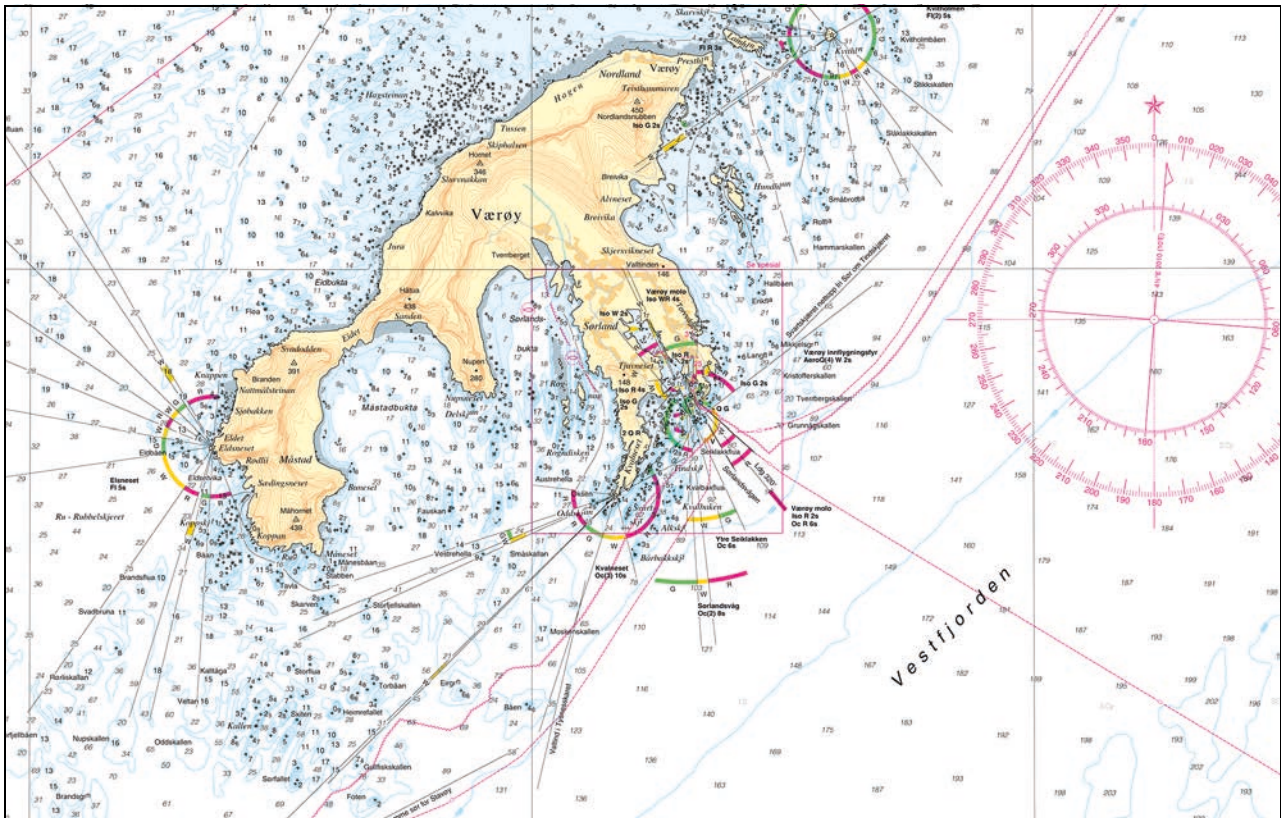
Kartverket gjennomfører tidevannsundersøkelser og strømobservasjoner og utgir tidevannstabeller for norskekysten med Svalbard. Kartverket har også en rolle som leder/koordinator for en internasjonal offisiell elektronisk karttjeneste, med mål om å styrke sikkerheten til sjøs. Kartverket utgir videre *Etterretninger for sjøfarende* (Efs), som inneholder endringer i og oppdateringer av sjøkart og ENC-revisionsmeldinger (ER) til elektroniske kart. I tillegg til Kartverkets egne målinger, innhentes informasjon om endringer i infrastrukturen langs kysten fra ulike offentlige virksomheter. Dette omfatter blant annet ledningsdata, lykter, fyr og merker, oppdrettsanlegg og broer. Det er brukernes ansvar å holde sjøkartene oppdatert i tråd med meldinger i *Etterretninger for sjøfarende*.

7.8 Særlig om elektroniske navigasjonshjelpemidler

7.8.1 Kort om ECDIS

Elektroniske sjøkart (ENC, se kapittel 7.7) og systemer for å presentere disse (ECDIS) har blitt viktige hjelpemidler for navigatører, og regnes som et stort teknologisk fremskritt for sjøsikkerheten.

ECDIS er et elektronisk basert navigasjonssystem som kombinerer elektroniske sjøkart med nøyaktig posisjonsangivelse og annen navigasjonsinformasjon fra skipets sensorer. Formålet



Figur 7.4 Sjøkart over området rundt Værøy, Vestfjorden. Kart 71.

Kilde: Kartverket

med å innføre ECDIS er å etablere et system som gir navigatøren den samme informasjonen som de tradisjonelle papirkartene, men medfører mindre tidsbruk enn navigering etter papirkart. Et ECDIS-system viser hvor fartøyet er til enhver tid, og navigatøren kan bruke mer tid og oppmerksomhet på utkikk. Automatisk oppdatering av de elektroniske kartene innebærer at navigatøren til enhver tid har tilgang til de siste endringene i kartgrunnlaget, og frigjør mye tid som ellers ville gå med til manuell oppdatering av papirkart.

Både ENC og ECDIS er standardisert internasjonalt gjennom IMO, og godkjente ECDIS-systemer er likestilt med papirkart.

7.8.2 Bruksområder for ECDIS

Et komplett ECDIS-system har innebygget en rekke funksjoner. Noen av de mest sentrale er:

- Viser det elektroniske kartet i ulike målestokker.
- Viser kontinuerlig eget fartøys planlagte rute (posisjon og kurs) og varsler avvik fra planlagt rute (kollisjons- eller grunnstøttsfare).

- Er integrert med radar, og viser andre fartøys posisjon og kurs.
- Kan verifisere eget fartøys posisjon ved hjelp av radarmål.
- Kan kombineres med GPS/DGPS-data for posisjonsangivelse.
- Kan kobles mot AIS (se andre skips posisjon, fart og kurs).

Systemet gir også mulighet for at losen kan oversende den planlagte losingsruten til ansvarlig navigatør, og ruten kan legges inn i fartøyet ECDIS. Dette sparer tid når losen kommer om bord, og gjennomføres i deler av lostjenesten i Australia i dag. Flere land har lignende initiativer, og vurderingen av nytteverdien av slik informasjon inngår blant annet i det EU-støttede Mona Lisa-prosjektet.

7.8.3 Nærmere om posisjoneringsystemer og kartgrunnlag

Et system for posisjonsangivelse med tilstrekkelig presisjon og kontinuerlig dekning i det aktuelle området er en forutsetning for at ECDIS skal være et aktuelt navigasjonshjelpemiddel. Det sys-

Boks 7.4 IMOs krav til ECDIS for skip i internasjonal fart

- Passasjerskip på 500 BT og over som er bygget etter 1. juli 2012.
- Tankskip på 3 000 BT og over som er bygget etter 1. juli 2012.
- Lasteskip på 10 000 BT og over som er bygget etter 1. juli 2013.
- Lasteskip mellom 3 000 BT og 10 000 BT som er bygget etter 1. juli 2014.
- Passasjerskip på 500 BT og over som er bygget før 1. juli 2012 skal ha ECDIS innen 1. juli 2014.
- Tankskip på 3 000 BT og over som er bygget før 1. juli 2012 skal ha ECDIS innen 1. juli 2015.
- Lasteskip på 50 000 BT og over som er bygget før 1. juli 2013 skal ha ECDIS innen 1. juli 2016.
- Lasteskip mellom 20 000 BT og 50 000 BT som er bygget før 1. juli 2013 skal ha ECDIS innen 1. juli 2017.
- Lasteskip mellom 10 000 BT og 20 000 BT som er bygget før 1. juli 2013 skal ha ECDIS innen 1. juli 2018.

Boks 7.5 Kvaliteten på dybde data

Kartverket (2012) fastslår i kartplanen for 2013–2017 at av områdene som dekkes av Hovedkartserien for norskekysten er 11 000 km² basert på data fra papirkart produsert før 1960, 35 000 km² basert på data fra papirkart produsert mellom 1960 og 1996, mens 64 000 km² er basert på data fra enkelt- og multistråleekkolodd målt etter 1950. Sistnevnte kategori gir et vesentlig bedre datagrunnlag enn de to første, og Kartverket har som langsiktig mål å basere alle sjøkart på data fra multistråleekkolodd. I farvann med dybde mellom 0 og 20 meter er bare 26,5 prosent av farvannene oppmålt med utstyr som tilfredsstiller dagens krav til datakvalitet. I tillegg har Forsvaret data som, dersom de ble gjort tilgjengelige for den sivile trafikken, ville forbedret kartgrunnlaget betydelig. I kartplanen er det også nevnt at beregninger basert på statistikk fra de tolv siste år med multistråle på grunt vann, anslår at det er minimum 35 000 grunner som ligger uoppdaget i gamle målinger, og som er viktige nok til å kvalifisere for en melding i Etterretninger for sjøfarende.

temet som i dag best tilfredsstiller disse kravene, er satellitnavigasjonssystemet GPS med differensielle korreksjoner (DGPS, se kapittel 7.7.4). I løpet av noen år forventes det at også liknende globale satellitnavigasjonssystemer, som russiske GLONASS, europeiske Galileo og kinesiske Compass, vil supplere GPS og gi mer nøyaktig posisjonering.

Effektiv bruk av ECDIS krever at godkjente elektroniske sjøkart benyttes. I ECDIS-systemet ligger det krav til oppdatering av de elektroniske kartene. Kvaliteten på dataene som ligger til grunn for kartene kan imidlertid variere, som for papirkart, siden alt kartgrunnlag hentes fra samme database. Hoveddelen av skipstrafikken går i leder som er prioritert av Kartverket, og har dermed kart som er basert på nyere målinger. Begrensningene i kartgrunnlaget som fremgår av boks 7.5, viser imidlertid at dybdeangivelsene ikke er nøyaktige i alle områder.

7.8.4 Opplæring i bruk av ECDIS

En forutsetning for at ECDIS skal bidra til en sikrere navigasjon, er tilstrekkelig kompetanse i bruk av utstyret og kunnskap om dets bruksområder og begrensninger.

Krav til opplæring i bruk av ECDIS har inntil nylig ikke vært formalisert i internasjonalt regelverket gjennom IMO. Etter den siste revidering av STCW-konvensjonen, er det imidlertid etablert krav om ECDIS-opplæring. I Norge stilles det krav om at ved fornying av sertifikater etter 1. juli 2013, må søkeren ha gjennomgått ECDIS-opplæring. Internasjonalt stilles det krav om ECDIS-opplæring ved fornying eller utsteding av sertifikater fra og med 1. januar 2017.

I tillegg til de krav om grunnleggende opplæring som gis gjennom utdanning og oppgraderingskurs, kreves det utstyrsspesifikk opplæring knyttet til ECDIS-systemet som er om bord i det aktuelle fartøyet der dekksoffiseren skal tjenestegjøre.

Kapittel 8

Innspill fra interesseorganisasjoner

8.1 Møte 22. oktober 2012 med brukerinteresser

Utvalget ønsket å innhente synspunkter og erfaringer med lostjenesten og regelverk fra berørte interessenter som ikke er direkte representert i utvalget. På denne bakgrunn ble det 22. oktober 2012 arrangert et fellesmøte med ulike interessegrupper, samt åpnet for innsending av skriftlig innspill til utvalget. På møtet 22. oktober 2012 deltok følgende organisasjoner: Fiskebåtredernes Forbund, KS Bedrift Havn, Virke, European Cruise Service, Ytre Hvaler Nasjonalparkstyre, Bellona, Oslo Yrkesbåtrederes Forening, Cruise Norway og KS (representert ved rådmannen i Tjøme).

De ulike interesseorganisasjonene har noe ulike synspunkter på hvilke problemstillinger og tiltak som ønskes nærmere belyst gjennom utvalgets arbeid. Her gjengis det utvalget oppfatter som hovedpunkter fra den enkelte organisasjons fremstilling på fellesmøtet, samt fra skriftlige innspill der dette foreligger.

Fiskebåtredernes Forbund

Fiskebåtredernes Forbund mener at den gjeldende losplikten for fiskefartøy over 70 meter bør bortfalle. I begrunnelsen ble det vist til at fiskefartøy ikke fører farlig eller forurensende last, har god teknisk utrustning, har navigatører fra kystnære kommuner og er lite ulykkesutsatt. Det ble også understreket at fiskeriaktiviteten til dels foregår i lospliktig farvann, og at losplikt derfor er problematisk for fartøysgruppen.

Forbundet anførte også at det må skilles mellom norske og utenlandske navigatører hva gjelder innslagspunktet for lospliktige fartøy. Alternativt mente de at det aktuelle fartøy bør fritas fra losplikt når navigatøren har en viss fartstid langs kysten, eksempelvis at fem års kystseilas gir farledsbevis langs hele kysten. Det ble videre pekt på at omfanget av og innretning på farledsbevisprøvene må være lik langs hele kysten.

KS Bedrift Havn

KS Bedrift Havn stilte spørsmål ved dimensjoneringen av lostjenesten, og mente at denne i større grad bør ses i sammenheng med andre sikkerhetstiltak som sjøtrafikksentraltjenester. Videre ble det pekt på at nåværende regelverk gir losplikt ved forhaling (korte forflytninger) i havn, og at 14 av organisasjonens medlemshavner ønsker å kunne fjerne losplikten ved slik forhaling. KS Bedrift Havn ga også uttrykk for at visse endringer i det geografiske virkeområdet for losplikten er ønskelig. Flytting av losbordingfelt for å korte ned losingstiden bør vurderes, blant annet i Oslofjorden og innseilingene til Karmsund Havn, Trondheim Havn, Tromsø Havn og Bodø Havn. Det ble videre foreslått økt bruk av simulatorer for opplæring og utsjekk av farledsbevis.

Hva gjelder organisering av lostjenesten, ga KS Bedrift Havn uttrykk for at en bør vurdere å skille lostjenesten ut av Kystverket for å oppnå en større grad av uavhengighet i tjenesten. Det ble videre gitt uttrykk for at tilbringertjenesten bør konkurransenutsettes.

Virke og European Cruise Service

Organisasjonene Virke og European Cruise Service holdt en felles presentasjon på møtet. De økte kostnadene knyttet til cruisefartøyenes anløp de siste årene ble vektlagt, og det ble antydning at denne økningen kunne tilbakeføres til lostjenesten. Organisasjonene mente at det burde vurderes større grad av frivillighet omkring bruk av los. Det ble vist til at dette fungerer i København, hvor fartøyene velger los frivillig dersom de ikke er svært godt kjent i havnen. Virke og European Cruise Service ønsket gjeninnføring av ordningen med rederilos. Det ble også ytret ønske om lospliktfriske korridorer inn til Longyearbyen og Ny-Ålesund. Hva gjelder organiseringen av lostjenester, ble det gitt uttrykk for at privatisering av tjenesten med Kystverket som tilsynsmyndighet bør vurderes.

Ytre Hvaler nasjonalparkstyre

Ytre Hvaler nasjonalparkstyre fremhevet betydningen av å beholde losplikten i Oslofjorden ut til Vidgrunnen eller Trestenene, av hensyn til det sårbare, marine miljøet i området.

Det ble vist til den store skipstrafikken inn til Fredrikstad og Sarpsborg, som går gjennom nasjonalparken. Det ble også understreket at dette i tillegg er områder med trangt og navigasjonsmessig utfordrende farvann. Nasjonalparkstyret foreslo at det etableres flere seilingskorridorer i området for å forhindre seilas i urent farvann.

Bellona

Bellona mente at det ikke kan påvises en redusert ulykkesrisiko ved bruk av nye navigasjonshjelpemidler som ECDIS og ENC, og at teknologisk utvikling dermed ikke gir grunnlag for lettelser i losplikten.

Bellona mente videre at lostjenesten bør ses i sammenheng med krav til minimumsbemanning på broen. I følge Bellona er minimumsbemanning et problem for navigasjonssikkerheten, noe som understreker behovet for los. Gjeldende krav til brobemanning tilsier at man trenger en uthvilt navigatør i tillegg til den ordinære brobesetningen når man skal navigere langs norskekysten. Tilsvarende krav bør gjelde for seilas med farledsbevis, slik at det innføres krav om at det skal være to navigatører med farledsbevis på broen. Bellona tok også til orde for at farledsbevisordningen og dispensasjonspraksisen strammes inn, og at det stilles krav til at navigatøren kan norsk for å få farledsbevis.

Hva gjelder organiseringen av lostjenesten, ga Bellona uttrykk for at denne bør splittes i en utførende del og en tilsynsdel. Bellona foreslo å vurdere om Sjøfartsdirektoratet kan benyttes som tilsynsorgan.

Oslo Yrkesbåtrederes Forening

Oslo Yrkesbåtrederes Forening mente at lospliktgrensen for passasjerfartøy bør heves fra 24 til 50 meter. I begrunnelsen viste de til DNV-rapporten (2006), som foreslår en lospliktgrense på 50 meter. De viste også til at dagens bestemmelser har uforholdsmessig store økonomiske konsekvenser for yrkesbåtnæringen, sett i forhold til hva dette regelverket betyr rent sikkerhetsmessig.

Cruise Norway

Cruise Norway viste til at sikkerhet er et helt avgjørende kriterium i deres virksomhet, og at tap av omdømme er den største kostnaden et rederi kan ha. De mente imidlertid at kostnaden til lostjenesten er for stor, noe som medfører risiko for svekket konkurransekraft mot naboland. På denne bakgrunn ble det gitt uttrykk for at lostjenesten må effektiviseres for å redusere kostnadene. Spørsmålet om effektivisering ble særlig knyttet til Svalbard, og det ble foreslått å etablere lospliktfriske seilingskorridorer inn til Longyearbyen og Ny-Ålesund.

KS (representert ved rådmannen i Tjøme)

KS pekte på at vurderingen av losplikten må ta hensyn til at det er stor forskjell på utstyrsnivå, manøvreringsegenskaper og språkkompetanse på skipene som trafikkerer i sårbare kystområder. De mente videre at nye sjøsikkerhetstiltak som kommer til, ikke medfører at andre bør tas bort. KS mente at det er et poeng i seg selv at nye tiltak bidrar til å øke den samlede sikkerheten og vern av miljøet. De uttrykte også bekymring for en eventuell flytting av bordingsfelt fra Færder til Horten, blant annet på grunn av tett trafikk (ferjer og fritidsbåter) og liten plass i Horten-området. KS ga videre uttrykk for skepsis til økt bruk av farledsbevis i stedet for los, da losen bare har én oppgave mens en farledsbevisnavigatør må ta flere hensyn.

8.2 Innspill fra nærskipsfartsstrategien

Den nasjonale transportpolitikken presenteres i Nasjonal transportplan. For å nå målet om å overføre gods fra veg til sjø, har regjeringen i Nasjonal transportplan 2014–2023 varslet at det skal legges fram en strategi for å styrke nærskipsfarten. Nærskipsfarten omfatter sjøtransporten mellom havner i Norge, og mellom havner i Norge og øvrige havner i Europa.

Nærskipsfartsstrategien er et samarbeid mellom statlige, regionale og lokale myndigheter og aktørene i markedet, dvs. havner, rederier, vareeiere, speditører og samlastere. En forutsetning for å lykkes med strategien er at alle aktører iverksetter tiltak innenfor sine ansvarsområder. Det er signalisert at det vil bli gjennomført tiltak for å bedre sjøtransportens konkurranseevne, eksempelvis gjennom utvikling av nye transportkonsept, forny-

else av flåten og effektivisering av havnedriften. Innenfor rammen av nærskipfartsstrategien, vises det til at er det varslet at regjeringen vil utforme tiltak som stimulerer til økt bruk av nærskipfart, utforme en tilskuddsordning for statlig støtte til investeringer i utpekte havner, statlige tilskuddordninger for havneinvesteringer, utforme en tilskuddsordning for havnesamarbeid og godskonsentrasjon og styrke forskning og utredning om godstransport på sjø og kombinerte transportløsninger. For å bidra til å oppnå målsetningen om godsoverføring fra veg til sjø, er det videre vist til at regjeringen vil videreutvikle lostjenesten som en fremtidsrettet, kostnadseffektiv og brukervennlig tjeneste som skal fortsette å ivareta viktige samfunnsoppgaver knyttet til miljø og sikkerhet.

Som en del av arbeidet med nærskipfartsstrategien, har næringsaktører og andre organisasjoner også kommet med innspill knyttet til lostjenesten. Utvalget har mottatt disse innspillene ved oversendelse datert 26. oktober 2012 fra Fiskeri- og kystdepartementet.

Innspill om losplikts omfang og farledsbevisordningen

Norges Rederiforbund mener at losplikt- og losavgiftssystemet må vurderes opp mot den utvikling som i de senere årene har skjedd innen navigasjonssikkerhet, både innen utdanning og trening av offiserer og teknisk utvikling. Videre mener Norges Rederiforbund og Maritimt Forum at ordningen med farledsbevis bør likestilles med bruk av los, uten noen form for begrensninger som lengde og last. Sjøtransportalliansen, der Norges Rederiforbund, Logistikk- og Transportindustriens Landsforening, Fraktestartøyenes Rederiforening, KS Bedrift havn, Maritimt Forum, Rederienes Landsforening, Norsk Skipsmeglerforbund og Norsk Havneforening deltar, mener at farleds-

bevisordningen bør utvides sammenlignet med dagens situasjon.

Norges Rederiforbund, Maritimt Forum og Sjøtransportalliansen mener at bordingsfeltene langs kysten bør gjennomgås med tanke på bedre ressursutnyttelse. Det vises også til at følgende losbordingspunkter bør endres: Fra Færder til Bastøya i Oslofjorden (20 nm), fra Kvitsøy til Kopervik i Rogaland (tolv nm) samt fra Grip til Kopervik for nordgående fartøy til Trondheim (91 nm). Norsk Havneforening mener at losplikten bør fjernes ved forhaling innen havnen.

Innspill om organisering av lostjenesten

Norges Rederiforbund og Sjøtransportalliansen mener at det bør gjøres et klarere skille mellom forvaltnings-/myndighetsrolle og drift av lostjenester, gjennom å skille driften av lostjenesten ut av Kystverket. De mener videre at tilbringertjenesten bør privatiseres og at dagens tre losformidlingsentraler bør slås sammen til en landsdekkende losformidlingsentral.

Innspill om effektivisering som følge av den teknologiske utvikling

Norges Rederiforbund mener at seilingsplan bør oversendes skipet før los kommer om bord. Videre mener forbundet at simulatorer bør tas i bruk både for opplæring av losere og for uteksaminering i forbindelse med farledsbevis. Maritimt Forum mener at en bør vurdere landbasert losing fra sjøtrafikksentraler.

Innspill om lostjenestens finansiering

Norges Rederiforbund mener at krysssubsidieringen i losavgiftssystemet mellom landsdelene bør avvikles. Sjøtransportalliansen mener at graden av brukerfinansiering av lostjenesten bør reduseres.

Kapittel 9

Utvalgets vurdering av losplikten

9.1 Utvalgets vurdering av den teknologiske utviklingen, Kystverkets samlede tjenestetilbud og behovet for bruk av los

9.1.1 Innledning

Utvalget har vurdert behovet for bruk av los i lys av utviklingen innen navigasjonsutstyr og kompetanse samt andre sjøsikkerhetstiltak. Hovedspørsmålet er om den teknologiske utviklingen, medregnet utviklingen av nye forebyggende sjøsikker-

hetstiltak, innebærer at bruken av los kan reduseres uten at det går på bekostning av sjøsikkerheten.

Utvalget har sett nærmere på bruk av elektronisk kartplotter (ECDIS), landbasert losing og sjøtrafikksentraltjenester. Det er vurdert hvorvidt ECDIS bidrar til økt sjøsikkerhet, og om økt bruk av ECDIS innebærer at bruken av los kan reduseres. Videre er det vurdert om landbasert losing kan erstatte ordinær losing, og om utvidede sjøtrafikksentraltjenester kan redusere behovet for bruk av los.



Figur 9.1 Gammel og ny teknologi.

Foto: Leni Marie Lisæter

9.1.2 Innspill om den teknologiske utviklingen og Kystverkets ulike tjenester

Utvalget har mottatt flere innspill fra sjøfartsnæringen og andre interessegrupper om losplikten utforming og omfang, sett i lys av den teknologiske utvikling og Kystverkets øvrige tjenestetilbud. I tillegg til direkte innspill gjennom skriftlige henvendelser og et fellesmøte med ulike interesseorganisasjoner, har utvalget mottatt innspill fra arbeidet med den såkalte nærskipfartsstrategien via Fiskeri- og kystdepartementet.

Sjøtransportalliansen har kommet med følgende innspill:

«Sjøtrafikken har i løpet av få år gjennomgått store endringer i takt med den teknologiske og digitale utviklingen. Overvåkningssystemene er blitt bedre, papirkartene erstattet av digitale oppdaterte kart og flere typer navigasjonshjelpemidler er nå tilgjengelige. Navigatørenes kompetanse har økt i takt med den samme utviklingen. Behovet for los har derfor endret seg over tid, og vi mener at det er nødvendig at utviklingen av lostjenesten reflekterer den teknologiske utviklingen.»

Også Fiskebåtredernes Forbund og Norges Fiskerlag har fremhevet at moderne navigasjonshjelpemidler og økt manøvrerbarhet for fartøy har forenklet navigasjon og økt sikkerheten. Utvalget har videre merket seg at Maritimt Forum mener at landbasert losing fra sjøtrafikksentraler bør vurderes.

Utvalget oppfatter disse innspillene i retning av at den teknologiske utviklingen allerede har styrket sjøsikkerheten og dermed redusert behovet for bruk av los.

På den annen side har utvalget også mottatt innspill som gir uttrykk for at behovet for bruk av los ikke er redusert. Utvalget oppfatter at Bellona, Kommunenes Sentralforbund, Ytre Hvaler nasjonalparkstyre og Tjøme kommune har gitt uttrykk for at bruk av los ikke kan erstattes av nye navigasjonshjelpemidler og teknologisk utvikling.

9.1.3 ECDIS

Utvalget har vurdert hvorvidt ECDIS bidrar til økt sjøsikkerhet, og om økt bruk av ECDIS innebærer at bruken av los kan reduseres. Vurderingen baserer seg blant annet på gjennomgang av utredninger og studier, møte med professor i nautikk ved Høyskolen i Ålesund, Norvald Kjerstad, og

synspunkter innhentet fra ulike interessegrupper. ECDIS er nærmere presentert i kapittel 7.8.

9.1.3.1 Utredninger av risikoreducerende effekt ved bruk av ECDIS

IMO-rapporter om elektroniske navigasjonshjelpemidler

Før IMO fastsatte krav om bruk av ECDIS, avhengig av fartøystype og -størrelse, ble det gjennomført flere utredninger av kostnadseffektiviteten ved å bruke ECDIS. Bakgrunnen for utredningene er IMOs krav om at innføring av nye sikkerhetstiltak bare kan forsvares dersom det kan påvises at disse tiltakene vil være kostnadseffektive etter nærmere angitte kriterier. Det er altså ikke tilstrekkelig at et ønsket tiltak har en risikoreducerende effekt.

IMO har behandlet flere Formal Safety-rapporter (FSA), innsendt fra blant annet Norge og Japan, om den risikoreducerende effekten og kostnadseffektiviteten ved innføring av ECDIS på cruise- og containerskip.

Begge de nevnte rapportene konkluderer med at bruk av ECDIS er kostnadseffektivt og risikoreducerende i varierende grad avhengig av skipstype. Andre tiltak som kan kobles mot ECDIS (AIS og track control) gir ytterligere risikoreducerende bidrag.

Andre utredninger

DNV har, på oppdrag fra losutvalget, gjennomført en litteraturstudie av den risikoreducerende effekten av ulike sjøsikkerhetstiltak og navigasjonshjelpemidler, inkludert ECDIS (DNV, 2013). Litteraturstudien gjennomgår ulike utredninger, studier og modellanalyser av bruken av ECDIS, og drøfter både forutsetninger for effektiv utnyttelse av systemet og beregninger av risikoreducerende effekt. På bakgrunn av tidligere beregninger, blant annet gjennomført av DNV, konkluderes det her med at effektiv bruk av ECDIS i betydelig grad kan redusere grunnstøtingsfrekvensen.

9.1.3.2 Utvalgets vurdering

ECDIS er, ved korrekt bruk, et virkningsfullt sjøsikkerhetstiltak som forenkler navigeringen, gir god situasjonsoversikt og bidrar til at navigatøren har tilgang på oppdaterte sjøkart.

Foreliggende utredninger viser at bruk av ECDIS reduserer risiko for grunnstøtinger og kollisjoner. Ved navigasjon i krevende kystfarvann er

god kompetanse i optisk navigasjon fremdeles avgjørende, men ECDIS vil være et nyttig hjelpemiddel også her. Anslagene over den risikoreduserende effekten ved bruk av ECDIS varierer, men utvalget mener der er hevet over tvil at effekten er betydelig.

Utvalget har samtidig merket seg at for å få full effekt av ECDIS, må navigatørene ha fått tilstrekkelig opplæring i bruk av systemet. I dag har ikke alle navigatører den nødvendige kompetansen til å utnytte systemets fortrinn optimalt. Gjennom tilleggset til STCW-konvensjonen fra Manila-konferansen i 2010 har det blitt obligatorisk med ECDIS-kurs for utsteding av dekksoffiserssertifikater, og innen 1. januar 2017 må alle dekksoffiserer oppfylle dette kravet for å ha gyldige sertifikater. Generelt vil navigatørenes kompetanse på dette området bli stadig bedre i årene som kommer.

For å kunne utnytte ECDIS fullt ut, kreves det også at kartgrunnlaget er godt. Hoveddelen av skipstrafikken langs den norske fastlandskysten går i hovedleder. Disse er prioritert av Kartverket, og har dermed kart som er basert på nyere målinger. I områdene utenfor hovedledene vil imidlertid kvaliteten på målingene variere noe mer.

ECDIS har på få år blitt et forholdsvis utbredt system. IMO har imidlertid ikke vedtatt krav om ECDIS for alle fartøysgrupper, og for enkelte fartøysgrupper er fristen for installasjon ennå ikke utløpt. For fartøy som bare går i norsk innenriks fart er det etter gjeldende regelverk ikke krav om ECDIS.

En del av de lospliktige fartøyene som trafikkerer norskekysten har derfor ikke ECDIS i dag, og drar ikke nytte av fordelene systemet gir. Utvalget merker seg videre at den foreliggende ulykkesstatistikken ikke gir et entydig bilde når det gjelder utviklingen i frekvens for grunnstøtinger og kollisjoner for den del av skipstrafikken som i dag er lospliktig, jf. kapittel 3.3.2. Det synes for tidlig å fastslå den risikoreduserende effekten av ECDIS i norske farvann, særlig fordi en del lospliktige fartøy ennå ikke har installert ECDIS. Utviklingstrekk som økt bruk av ECDIS, økt utbredelse av godkjente elektroniske sjøkart (ENC) og innføring av obligatorisk kurs i bruk av ECDIS for alle navigatører (jf. krav i STCW-konvensjonen) vil kunne endre dette bildet.

Utvalget mener, på bakgrunn av ovennevnte, at ECDIS per i dag ikke er tilstrekkelig utbredt til at det har gitt en generell nedgang i ulykkesrisikoen for lospliktige fartøy i norske farvann. Bruk av ECDIS gir ennå ikke grunnlag for å redusere bruken av los og å innføre betydelige lettelser i

lospliktregelverket. Utvalget vil imidlertid peke på at dette kan endres i fremtiden. Dersom bruk av ECDIS og andre nye navigasjonshjelpemidler i fremtiden fører til en tydelig reduksjon i ulykkesrisikoen, bør behovet for bruk av los vurderes på nytt.

9.1.3.3 Utvalgets anbefaling

Utvalget mener at økt bruk av ECDIS styrker sjøsikkerheten, og at denne effekten må forventes å øke de kommende årene. Den risikoreduserende effekten ved bruk av ECDIS bør det allerede i dag tas hensyn til i losordningen. Det foreslås på denne bakgrunn at installert ECDIS og kompetanse i bruk av systemet blir ett av flere kriterier for å kunne søke om farledsbevis klasse 3, jf. kapittel 10.4.1. Dette vil gi rederi, som har installert ECDIS på sine fartøy og skaffet navigatørene nødvendig opplæring i bruk av systemet, uttelling i form av en enklere farledsbevisordning. Videre vil det gi et incitament til økt bruk av ECDIS.

Utvalget mener at forbedring av kartgrunnlaget har stor betydning for sjøsikkerheten. Den nærmere gjennomføringen av dette ligger utenfor utvalgets mandat å drøfte. Utvalget viser i denne sammenhengen til Kartverkets kartplan for perioden 2013–2017, hvor dette fremgår nærmere.

9.1.4 Landbasert losing

Utviklingen av overvåkingssystemer og kommunikasjonsverktøy gjør det mulig for en los å følge et fartøys bevegelse fra en sjøtrafikksentral og veilede navigatøren om bord. Slik navigasjonsveiledning kan gjennomføres på forskjellige måter, og omtales her med samlebetegnelsen landbasert losing. Det understrekes at landbasert losing innebærer en langt tettere oppfølging av fartøyet og et høyere presisjonsnivå enn den navigasjonsveiledningen som i dag tilbys fra sjøtrafikksentralene. Landbasert losing benyttes ikke i Norge i dag, men Kystverket har tidligere gjennomført forsøk med ordningen.

Utvalget har vurdert om den assistanse som losen i dag tilbyr fra broen på fartøyet kan erstattes med landbasert losing.

9.1.4.1 Utredninger av landbasert losing i Norge

Kystverket har fått utarbeidet to rapporter om landbasert losing. Den ene ble levert i 2001 (DNV: «Fjernlosing fra trafikksentraler») og den andre i 2004 (Kystverket: «Forsøk med landbasert losing»). Videre har Transportøkonomisk institutt

(TØI) laget en rapport som evaluerte forsøk med los som trafikkleder på sjøtrafikksentral (TØI, 2005: «Evaluering av forsøksordning med trafikklederlos ved Kvitsøy trafikksentral»).

DNV-rapporten fra 2001 drøftet og beskrev forutsetningene for å kunne ha landbasert losing i sjøtrafikksentralområder. DNV vurderte også effekten på risiko en innføring av landbasert losing vil ha, og konkluderte med at landbasert losing reduserte frekvensen av grunnstøtinger og kollisjoner nesten like mye som los om bord (ved ellers like forutsetninger). Det knytter seg imidlertid betydelig usikkerhet til estimatet.

DNV-rapporten var positiv til en større utprøving av landbasert losing. Den bemerket imidlertid at gevinsten ved bruk av landbasert losing vil falle betraktelig dersom losbordingsfeltene flyttes lengre inn. Videre ble det fremhevet at det alltid vil være fartøy som har behov for los om bord, og at man derfor ikke kan basere lostjenesten utelukkende på landbasert losing. Det ble også stilt spørsmål ved den økonomiske gevinsten av å erstatte ordinær losing med landbasert losing gitt at det må stilles strenge krav til både fartøy og sjøtrafikksentraler ved landbasert losing.

I Kystverkets rapport fra 2004 ble det fremmet forslag til retningslinjer og krav til fartøy og sjøtrafikksentral ved landbasert losing. Rapporten bygget på DNV-rapporten og en forsøksordning med landbasert losing fra territorialgrensen til losbordingsfeltet i virkeområdet til Kvitsøy VTS. Følgende retningslinjer ble foreslått:

- Sjøtrafikksentralene må være utstyrt og dimensjonert for landbasert losing, og ha radardekning i hele det aktuelle området. Aktuelle fartøy er mindre enn 3 000 BT, fører ikke farlig eller forurensende last, har gode manøvreringsegenskaper og er utstyrt med ECDIS og AIS.
- Fartøyet må ha to navigatører på broen så lenge den landbaserte losingen pågår, og disse må beherske skandinavisk eller engelsk.
- Navigatørene må forhåndsgodkjennes av Kystverket v/ losoldermannen. Det stilles en del krav til slik godkjenning, herunder om seiling med los om bord før landbasert losing kan benyttes.

Rapporten fremhevet at en kostnadseffektiv etablering av landbasert losing er avhengig av et tilstrekkelig antall oppdrag, ettersom man må opprettholde et tilbud om ordinær losing. Dette gir en usikkerhet knyttet til hvilke økonomiske innsparinger man kan forvente ved landbasert losing.

TØIs rapport fra 2005 evaluerte en prøveordning med bruk av losere som trafikkledere, og omhandlet ikke landbasert losing direkte. Prøveordningen ble igangsatt for å vurdere om sikkerheten kunne forbedres samtidig som arbeidsstyrken kunne utnyttes bedre. Konklusjonen i rapporten var at det ikke var anbefalt å fortsette med dette. Begrunnelsen var at de maritime trafikklederne var mer familiære med det tekniske systemet enn losene, samt at det ikke var økonomisk gevinst ved å benytte losene som trafikkledere.

9.1.4.2 Utvalgets vurdering

Utvalget mener at navigasjonshjelpemidlene og overvåkingssystemene som i dag finnes om bord på fartøy og på sjøtrafikksentraler gjør det mulig for losere på land å gi navigasjonsveiledning til navigatørene om bord på fartøy. Dersom landbasert losing kan erstatte bruk av los i stort omfang uten at sikkerheten reduseres, kan lostjenesten effektiviseres og kostnadene reduseres.

Foreliggende estimater tyder på at landbasert losing er sikkerhetsmessig forsvarlig under gitte forutsetninger. Den risikoreduserende effekten ved landbasert losing i Norge er imidlertid ikke tilstrekkelig undersøkt, da forsøkene som Kystverket har gjennomført med landbasert losing ikke er evaluert på dette punktet. Utvalget har forstått at det blant annet knytter seg usikkerhet til om losen, med dagens hjelpemidler, vil kunne få den samme oppdaterte situasjonsoversikten fra land som fra broen på fartøyet. Videre vil feil på de elektroniske navigasjonshjelpemidlene og upresis kommunikasjon kunne få større konsekvenser enn ved ordinær losing. Det er derfor usikkert om landbasert losing i dag kan gjennomføres med samme presisjons- og sikkerhetsnivå som ordinær losing.

Utvalget har videre merket seg at foreliggende rapporter stiller en rekke krav til fartøy, navigatører og sjøtrafikksentraler som må oppfylles for at landbasert losing skal kunne gjennomføres på en sikkerhetsmessig forsvarlig måte. Kravene er til dels strengere enn kravene som i dag stilles for å kunne søke om farledsbevis, og innebærer at landbasert losing ikke vil være tilgjengelig for alle fartøy og navigatører. Landbasert losing vil videre være avgrenset til områder som ligger innenfor de eksisterende sjøtrafikksentralers dekningsområde. Hvis det geografiske mulighetsområdet for landbasert losing skal utvides, forutsetter dette en omfattende utbygging av overvåkingsutstyr (radar og CCTV) med tilhørende kostnader. Landbasert losing vil også medføre kostnader til opp-

læring og utsjekk av losere og navigatører som skal delta i ordningen, da landbasert losing i dag ikke inngår i navigatørers ordinære utdanning.

På bakgrunn av de strenge kravene som stilles til fartøy, navigatør og sjøtrafikksentral, begrensinger i geografisk dekningsområde og usikkerhet knyttet til sikkerhetsnivå, er det utvalgets vurdering at landbasert losing i dag ikke kan erstatte ordinær losing i stort omfang. Videre er det usikkert om rasjonaliseringsgevinstene vil være store nok til å forsvare både investerings- og driftskostnadene ved landbasert losing. En eventuell ordning med landbasert losing vil måtte ta hensyn til at et betydelig antall fartøy i de aktuelle områdene ikke vil kunne loses fra land og må ha los om bord.

Utvalget vil også peke på at de fleste fartøy og navigatører som med de foreslåtte kravene kan kvalifisere til landbasert losing, sannsynligvis også vil kvalifisere til farledsbevis. Bruk av farledsbevis vurderes å være langt mer kostnadseffektivt både for skipsfartsnæringen og for lostjenesten.

9.1.4.3 Utvalgets anbefaling

Det er usikkert om landbasert losing er en sikkerhetsmessig akseptabel erstatning for ordinær losing med los om bord. Det anbefales derfor å ikke innføre landbasert losing, slik ordningen er beskrevet i foreliggende utredninger.

9.1.5 Sjøtrafikksentraltjenester

Utvalget har sett nærmere på sjøtrafikksentralene som sjøsikkerhetstiltak og vurdert om utvidede sjøtrafikksentraltjenester kan redusere behovet for bruk av los. For en nærmere beskrivelse av sjøtrafikksentralene, se kapittel 7.7.1.

9.1.5.1 Utredninger av den risikoreduserende effekten av ordinære sjøtrafikksentraltjenester

DNVs rapport for losutvalget (2013) gjennomgår foreliggende studier og utredninger av sjøtrafikksentralenes risikoreduserende virkning. Det vises her til at en studie fra 1995 teoretisk beregnet at



Figur 9.2 Trafikkleder på sjøtrafikksentralen i Vardø.

Foto: Kystverket

sjøtrafikksentraler kan gi maksimalt 50 prosent reduksjon i kollisjonsfrekvens og 47 prosent reduksjon i grunnstøtingsfrekvens. DNV utredet i 2000 virkningen av da nyetablerte sjøtrafikksentraler i Horten og Oslo havn, og fant at de reduserte frekvensen for kollisjoner og grunnstøtinger med syv prosent.

DNVs rapport fra 2013 viser også til ulykkesstatistikken i det geografiske dekningsområdet til sjøsikkerhetssentralene i Horten og på Kvitsøy før og etter etableringen av disse sjøtrafikksentralene. Ut fra denne statistikken er det ikke mulig å kvantifisere noen effekt av innføringen av sjøtrafikk tjenester. DNV tar imidlertid forbehold om at dette blant annet kan skyldes endringer i rapporteringsregimet siden 2005 og endringer i trafikkmengden.

9.1.5.2 Utvalgets vurdering

Sjøtrafikksentralene bidrar til å redusere sannsynligheten for grunnstøtinger og kollisjoner i sine virkeområder. Utvalget merker seg imidlertid at foreliggende utredninger av den risikoreduserende effekten ved eksisterende sjøtrafikksentral tjenester spriker, og at det derfor er vanskelig å anslå hvor stor denne virkningen er. Sjøtrafikksentralene er videre etablert i områder med stor trafikk, komplisert farvann og i relativt stor sannsynlighet for ulykker sammenlignet med andre områder. Utvalget mener at sjøtrafikksentralene med dagens tjenestetilbud ikke kan erstatte bruk av los, og at de supplerer lostjenesten snarere enn å gjøre den overflødig.

Utvalget vil likevel peke på at sjøtrafikksentralene i dag, ved hjelp av nye teknologiske hjelpemidler, har bedre oversikt over sine virkeområder enn tidligere, og at dette kan gi grunnlag for en tettere oppfølging av skipstrafikken. Utvalget har inntrykk av at sjøtrafikksentralenes risikoreduserende potensial i dag ikke blir fullt ut utnyttet. Med et utvidet tjenestetilbud vil sjøtrafikksentralenes bidrag til sjøsikkerheten styrkes. Utvalget legger til grunn at dette kan skje innen eksisterende økonomiske rammer.

Utvalget vil også peke på at ny teknologi og økt kapasitet for dataoverføring gjør det mulig å overvåke farvann og yte sjøtrafikksentral tjenester i farvann som geografisk sett ligger langt fra sjøtrafikksentralene. Etter det utvalget forstår, medfører dette at Kystverkets fem sjøtrafikksentraler vil kunne samlokaliseres uten at tjenestetilbudet blir forringet. En samlokalisering kan gi en betydelig reduksjon av kostnadene til sjøtrafikksentralene.

9.1.5.3 Utvalgets anbefaling

Utvalget er av den oppfatning at en samlokalisering av Kystverkets fem sjøtrafikksentraler vil gi store økonomiske besparelser. Utvalget anbefaler videre at sjøtrafikksentralenes tjenestetilbud innrettes på ytterligere å styrke sjøsikkerheten.

9.2 Lospliktens saklige virkeområde

9.2.1 Den generelle grensen for losplikt

Utvalget har vurdert om det bør gjøres endringer i den generelle grensen for losplikt. Dette innebærer å vurdere hvilke fartøy som bør være omfattet av losplikt. Hvilke kriterier som bør legges til grunn for lospliktgrensen er drøftet. Utvalget har videre vurdert ulike alternativer til dagens generelle grense for losplikt. Dagens generelle lospliktgrense er beskrevet nærmere i kapittel 4.5.4.

9.2.1.1 Utvalgets vurderinger

For utvalget er det viktig at innretningen på losplikten knyttes tett opp til risikonivået fartøyene representerer. Sannsynligheten for ulykker forbundet med et fartøy kombinert med mulige konsekvenser av en ulykke skal være avgjørende for om et fartøy er lospliktig eller ikke.

Kriterier for losplikt

Utvalget har vurdert om andre kriterier enn fartøyenes lengde og bredde bør legges til grunn for den generelle lospliktgrensen. For eksempel var lospliktgrensen tidligere satt ut fra fartøyenes bruttotonnasje.

Etter utvalgets oppfatning er det som et generelt utgangspunkt en sammenheng mellom et fartøys størrelse og risikoen fartøyet representerer, både med tanke på bevegelsesenergi og forurensningspotensial som følge av økt bunkerskapasitet. Et fartøys lengde og bredde gir bedre uttrykk for fartøyets størrelse enn bruttotonnasjen alene gjør. Losplikt basert på lengde og bredde er i tråd med lospliktreglene i andre land, blant annet våre naboland. Lengde og bredde er videre kriterier som er enkle å praktisere.

Utvalget har diskutert om fartøyenes dypgående bør tas inn som kriterium for losplikt, men har kommet til at en avgrensning på lengde og bredde er tilstrekkelig for å beskrive risikoen ved fartøyene.

Vurdering av lengdegrensen

Utvalget har vurdert hvilke fartøy som bør være omfattet av losplikten, altså hvor innslagspunktet for losplikten bør ligge. En generell heving av losplikten fra 70 meter til for eksempel 80 meter ville medført at om lag 12 000 seilaser som i 2012 var lospliktige ville bli fritatt fra losplikt. Disse fartøyene ville ikke måtte betale losavgifter, noe som ville gitt en reduksjon i inntektene til lostjenesten på knapt 22 millioner kroner. Samtidig ville behovet for loser blitt noe redusert; et grovt estimat tilsier at omtrent elleve årsverk ville bortfalt. Eventuelle endringer i lospliktgrensene vil dermed gi kostnadsbesparelser for næringen og ha konsekvenser for lostjenesten.

På den andre siden vil en slik lemping av losplikten medføre en viss økning i sannsynligheten for ulykker og miljørisiko. Dette følger av at en økning i den generelle lospliktgrensen vil frata myndighetene kontroll med kompetansen hos navigatører på fartøyene som blir fritatt for losplikt.

Utvalget vil trekke fram at dagens lospliktgrense blant annet er begrunnet med at fartøy under 70 meter som hovedregel har begrensede mengder bunkers om bord. Miljørisikoen ved et eventuelt uhell er dermed mindre. Disse fartøyene anses også for å være gjennomgående lettere å manøvrere enn større fartøy. Utvalget mener at nye navigasjonshjelpemidler, for eksempel ECDIS, har redusert sannsynligheten for ulykker for de fartøyene som har installert dem og har navigatører med kompetanse til å utnytte dem effektivt. Utvalget kan imidlertid ikke se at den tekniske standarden på fartøyene som trafikkerer norskekysten generelt sett har bedret seg i den grad at det forsvaret en heving av lospliktgrensen. Navigatørenes kompetanse synes heller ikke å ha blitt styrket i tilstrekkelig grad til at den generelle lospliktgrensen kan heves.

Risikoen forbundet med fartøy over 70 meter er, etter utvalgets oppfatning, ikke ubetydelig. Utvalget mener at å sikre tilstrekkelig kvalitet på navigatørene for å håndtere denne risikoen er så viktig at lospliktgrensen bør beholdes som i dag. Hensynet til næringens behov for en kostnadseffektiv løsning for de minste lospliktige fartøyene, foreslås derfor ivaretatt gjennom justeringer i farledsbevisordningen i stedet for å heve lospliktgrensen.

Utvalgets mindretall, representanten Avløyp, viser til at utviklingen i ulykkesstatistikken viser at antallet grunnstøtinger og kollisjonsulykker er lavt sammenlignet med utseilt distanse og antall

anløp. Dette tilsier at sjøtransporten er en svært sikker og dermed miljøbesparende transportform med svært få ulykker. Statistikk over antall ulykker for lospliktige seilaser viser at det har vært en reduksjon i antall navigasjonsrelaterte ulykker siden 2008, en nedgang som er særlig markant i 2011 og 2012.

Mindretallet viser videre til at DNVs analyse av rapporterte årsaker til kollisjoner og grunnstøtinger er knyttet til menneskelig svikt, typisk at navigatøren sovner på vakt. Dette er en problemstilling knyttet til sjøsikkerhetsarbeidet vedrørende «fatigue» der presise tiltak som riktig bemanning og vaktordninger er virkemiddelet.

Det vises fra mindretallets side videre til at manglende samhandling utgjør en annen dominerende faktor ved ulykker til sjøs som følge av menneskelig svikt. Samhandling på broen (BRM) i form av krav om særskilte kurs er fra 1. januar 2012 blitt obligatoriske. Dette tiltaket forventes å ha direkte innvirkning på den totale koordinering og bruk av kompetanse, erfaring og ressurser som er tilgjengelig i broteamet, og derved også bidra til at denne type årsak til sjøulykker reduseres.

Videre vises det til innføring av ECDIS som et kostnadseffektivt virkemiddel som i henhold til gjennomgangen i utredningen konkluderes med å kunne redusere grunnstøtingsfrekvensen med mellom 30 og 40 prosent. Krav om ECDIS gjennomføres etappevis for ulike fartøystyper og avhengig av byggeår, men vil innen 1. juli 2018 gjelde fullt ut for alle sertifiserte fartøy.

Avslutningsvis henvises det til rapportens gjennomgang av forbedringer i ulike maritime tjenester og maritim infrastruktur som samlet sett er forutsatt å medføre et forbedret risikobilde i forhold til sjøulykker.

Lospliktens grense må i henhold til mandatet ses opp mot de samlede iverksatte og ulykkesreducerende tiltak innen navigasjonshjelpemidler og utviklingen av kompetansen på broen. Det er mindretallets vurdering at de samlede, planlagte, iverksatte og ulykkesreducerende tiltak, holdt opp mot den svært lave ulykkesstatistikken for skipstransport, tilsier at lospliktens grense kan flyttes opp til 90 meter uten at dette vil få negativ effekt på det samlede risikobildet.

9.2.1.2 Utvalgets anbefaling

Utvalget mener at den generelle lospliktgrensen ikke bør heves. Behovet for en kostnadseffektiv lospliktordning for de mindre fartøyene bør i stedet ivaretas gjennom endringer i farledsbevisord-

ningen slik det er skissert i kapittel 10.4. Dette vil sikre en enklere ordning for godt utrustede fartøy med kompetente og erfarne navigatører, uten at sannsynlighet for hendelser og miljørisiko antas å øke.

Utvalgets mindretall, representanten Avløyp, anbefaler at den generelle lospliktgrensens grense heves fra 70 til 90 meter.

9.2.2 Nærmere om lospliktgrensen for passasjerfartøy

Etter endringen i lospliktforskriften som trådte i kraft den 1. januar 2011, er passasjerfartøy på 24 meter eller mer lospliktige, jf. § 6 første ledd nr. 8. I § 6 andre ledd er det gjort flere unntak, deriblant for passasjerfartøy i rute. Utvalget har vurdert om det er grunnlag for en særlig lospliktgrense for passasjerfartøy, og om dagens grense bør justeres.

9.2.2.1 *Innspill om losplikt for passasjerfartøy*

Utvalget har mottatt innspill fra Oslo Yrkesbåtrederes Forening om endring av denne grensen. I innspillet er det vist til at DNV-rapporten «Evaluering av reglene om bruk av los» fra 2006 anbefalte en grense på 50 meter, og at det i Sverige ikke er satt særskilt grense for passasjerfartøy. Konsekvensene ved å pålegge losplikt for disse fartøyene er beskrevet som store, både fordi det påfører dagcruisenæringen betydelige merutgifter, og fordi dagcruisefartøyene i stor grad trafikkerer farvann der losene ikke har sertifikater. Sistnevnte vil medføre at lostjenesten får utfordringer med å utføre losoppdrag og farledsbevisprøve.

9.2.2.2 *Utedninger av losplikt for passasjerfartøy*

I DNV-rapporten fra 2006 ble det, basert på en risikovurdering, anbefalt en lengdebegrensning på 50 meter kombinert med en passasjergrense på tolv personer. Passasjergrensen knytter seg til definisjonen av passasjerfartøy etter Sjøfartsdirektoratets regelverk. I rapporten ble det fremhevet at fartøy med mange passasjerer hadde et lempeligere losplikregime enn for eksempel fartøy som førte farlig eller forurensende last. De mulige konsekvensene av en ulykke med et fartøy med mange passasjerer ble fremhevet som et argument for hvorfor passasjerførende fartøy burde ha en særlig regulering av losplikten. På den andre siden ble det fremhevet at passasjerfartøy har særskilte designkrav som reduserer konsekvensene ved ulykker. De minste passasjerfartøy-

ene trafikkerer også hovedsakelig i skjermede farvann.

9.2.2.3 *Utvalgets vurdering*

Grensen på 24 meter for losplikt for passasjerfartøy fremstår som for streng. Ut fra informasjonen utvalget har fått om lostjenesten i andre land, er passasjerfartøy ikke pålagt særskilte lospliktgrenser i våre naboland. Argumentet om at passasjerer representerer en risikofaktor som begrunner et lavere innslagspunkt for losplikt, er likevel etter utvalgets oppfatning relevant, særlig sett i sammenheng med vurderingene av losplikt for fartøy med farlig eller forurensende last. Fartøy som er sertifisert for 100 passasjerer eller mer har krav til ISM-system, noe som bidrar til å kvalitetssikre operasjonene om bord. Med dagens krav til utrustning og sikkerhetsstyringssystemer om bord på passasjerfartøy, mener utvalget at sannsynligheten for ulykker som fører til at skipet går ned, med tap av menneskeliv som konsekvens, er redusert betydelig. Det er derfor utvalgets oppfatning at DNV-rapportens forslag ligger nærmere den riktige innretningen på losplikt for disse fartøyene enn 24 metersgrensen. Dette samsvarer også med innspillene utvalget har fått fra næringen.

Avslutningsvis vil utvalget bemerke at passasjerfartøy uten passasjerer om bord bør være underlagt den generelle lospliktgrensen på 70 meter.

9.2.2.4 *Utvalgets anbefaling*

Utvalget anbefaler at prinsippet om skjerpet losplikt for passasjerfartøy videreføres, men at grensen heves. Lospliktgrensen bør fortsatt knyttes til skipslengde. Dette gir et regelverk som er lett å forholde seg til for næringen og lett å håndheve. Utvalget mener at DNVs anbefaling om 50 meters lengdegrense bør legges til grunn. Fartøy som er lengre enn dette kan føre et betydelig antall passasjerer, samtidig som de er av en slik størrelse at det er rimelig å kreve utsjekk av kompetanse i form av en farledsbevisprøve. Eventuelt kan los benyttes.

Når passasjerfartøy går uten passasjerer, må de være underlagt den generelle lospliktgrensen.

9.2.3 Nærmere om losplikt for fartøy som fører farlig og forurensende last

Utvalget har, som en del av vurderingen av hvilke fartøy som bør omfattes av losplikten, sett nær-

mere på dagens lospliktgrense for fartøy med farlig og forurensende last og vurdert om regelverket bør endres.

9.2.3.1 *Innspill om losplikt for fartøy med farlig og forurensende last*

Norges Rederiforbund har, i notat til losutvalget, anført at det meste av det som kategoriseres som forurensende last i lospliktforskriften vil gi mindre miljøskade ved utslipp enn bunkers. Det kan tillegges at Sjøfartsdirektoratet, i forbindelse med høringen av utkast til ny lospliktforskrift i 2010, anførte at fartøy som transporterer farlig og forurensende last er underlagt strenge, internasjonale reguleringer. Dette reduserer risikoen (både sannsynlighet for hendelser og eventuelle konsekvenser). Sjøfartsdirektoratet og Norges Rederiforbund har på denne bakgrunn stilt spørsmål om i hvilken grad det er behov for strengere reguleringer på dette området enn for andre fartøy.

9.2.3.2 *Utredninger av losplikt for fartøy med farlig og forurensende last*

Hovedtrekkene i dagens regler om losplikt for fartøy med farlig og forurensende last bygger på lospliktsystemet som ble gjort gjeldende 1. mai 1995, og bygde på forslagene i St.meld. nr. 43 (1993–1994). Stortingsmeldingen tok utgangspunkt i de faglige vurderingene som ble gjort av en prosjektgruppe nedsatt av det daværende Kystdirektoratet. Prosjektgruppen (1994) kom fram til at det bør gjelde særlige regler for fartøy med farlig og forurensende last fordi konsekvensene av uhell kan bli større enn for andre fartøy. Det ble videre konkludert med at en bør ta utgangspunkt i internasjonale regler fastsatt av FNs sjøfartsorganisasjon IMO i definisjonene av hva som skal oppfattes som farlig og forurensende last.

Lospliktreglene for fartøy med farlig og forurensende last ble igjen vurdert i forbindelse med det såkalte loseffektiviseringsprosjektet, som utgjør hovedgrunnlaget for den nye lospliktforskriften fra 2011. DNV-rapporten «Evaluering av reglene om bruk av los» (2006) opprettholdt vurderingene fra 1994 om at det bør være strengere regler for fartøy med farlig og forurensende last.



Figur 9.3 Los ankommer tankskip.

Foto: Kystverket

9.2.3.3 Utvalgets vurdering

Etter utvalgets vurdering, viser de tidligere gjennomførte risikovurderingene fra 1994 og 2006 at hendelser med fartøy som fører enkelte typer farlig og forurensende last kan få svært alvorlige konsekvenser både for liv, helse og miljø. Også fartøy som er kortere enn 70 meter (dagens generelle, saklige lospliktgrense), kan føre tilstrekkelig mengde farlig og skadelig last til at konsekvensene ved utslipp kan bli svært alvorlige. Utvalget mener at bortfall av strengere lospliktgrenser for fartøy med slik farlig og skadelig last kan medføre en viss økning i sannsynligheten for ulykker i de tilfellene der fartøyenes navigatører har mangelfull kompetanse. Dette kan vanskelig forsvares ut fra en risikobetraktning.

Utvalget mener på denne bakgrunn at det ikke er grunnlag for å avvikle eller endre hovedinnretningen med strengere lospliktregler for fartøy med farlig og forurensende last. Det er likevel aktuelt å vurdere noen justeringer i dagens regelverk, for eksempel lengdegrenser og hvilke forurensningskategorier som omfattes.

Når det gjelder spørsmålet om hvilke stoffer som bør omfattes, har utvalget sett særlig på farlige og forurensende stoffer i bulk som definert i MARPOL vedlegg II, kategori X, Y og Z. I MARPOL vedlegg II er disse tre kategorier definert til å representere henholdsvis stor, middels og mindre fare for miljøet ved utslipp. I dagens saklige regler om losplikt, jf. lospliktforskriften § 6 nr. 3–7, sonderes det imidlertid ikke mellom disse, selv om konsekvensene ved utslipp vil variere betydelig mellom stoffer i de ulike kategoriene. For alle tre kategorier farlig og forurensende last er lospliktgrensen 50 meter for fartøy med dobbelbunn og 35 meter for fartøy med enkeltbunn.

I reglene om bruk av farledsbevis, jf. lospliktforskriften § 12, er det i større grad enn i de generelle reglene om losplikt differensiert mellom de ulike kategoriene stoffer. Det er ingen særskilte restriksjoner på bruk av farledsbevis for fartøy som fører farlige eller forurensende stoffer som definert i MARPOL vedlegg II, kategori Z, med mindre stoffet har lavere flammepunkt enn 23° C. For kategori X er det ikke anledning til å seile med farledsbevis, mens det for kategori Y er satt opp restriksjoner for når farledsbeviset kan benyttes, i form av lengdebegrensninger på fartøyet (70 meter ved enkelt skrog og 90 meter ved dobbelt skrog).

Gjennom MARPOL vedlegg II og IBC-koden kapittel 17 er det definert om lag 600 ulike kjemiske stoffer innen kategoriene X, Y og Z. Utval-

get vurderer det ikke som praktisk mulig at Kystverket kan vurdere alle disse stoffene enkeltvis. Det er imidlertid grunn til å se nærmere på om det kan foretas justeringer eller større grad av differensiering, med utgangspunkt i systematikken i IMO-regelverket.

En slik utredning bør også se nærmere på om dagens restriksjoner på bruk av farledsbevis (gjelder for forurensningskategoriene X og Y) kan differensieres på bakgrunn av den foreslåtte tredelingen av farledsbevisordningen (farledsbevis klasse 1, 2 og 3, jf. kapittel 10.4). Det vil i så måte være naturlig å vurdere om farledsbevis klasse 1, hvor det stilles særskilte krav til navigatøren, kan gi lettelse i forhold til de restriksjoner som gjelder på «ordinært» farledsbevis.

Utvalget vil også vise til den praksis Kystverket har etablert med hjemmel i lospliktforskriften § 12 første ledd nr. 4, jf. beskrivelsen i kapittel 4.6.6. Praksisen innebærer at fartøy etter søknad og oppfylning av nærmere angitte forutsetninger kan få dispensasjon fra de gjeldende restriksjonene på bruk av farledsbevis når fartøyet er mellom 90 og 110 meter. Utvalget mener at aldersbegrensningen Kystverket opererer med som ett av vilkårene fremstår som svakt begrunnet, og at denne bør fjernes. Etter utvalgets vurdering kan de øvrige generelle dispensasjonskriteriene fastsettes i forskrift, noe som vil gi skipfartsnæringen mer forutsigbare rammebetingelser. Dersom det på et senere tidspunkt er aktuelt å etablere tilsvarende generelle dispensasjonskriterier for andre stoffer, bør også dette tas inn i forskriftsform.

9.2.3.4 Utvalgets anbefaling

Utvalget anbefaler at prinsippet om skjerpet losplikt for fartøy som fører farlig og forurensende last videreføres, og at definisjonen av farlig og forurensende last tar utgangspunkt i internasjonale regler fastsatt av IMO. Det anbefales samtidig at departementet setter i gang en nærmere utredning av innslagspunktet for losplikt for de ulike kategoriene av farlig og forurensende stoffer i bulk som definert i MARPOL vedlegg II, kategori X, Y og Z. Både miljø- og sikkerhetshensyn bør tillegges vekt i utredningen.

Videre anbefaler utvalget at en ytterligere differensiering av restriksjoner på bruk av farledsbevis for fartøy som fører stoffer i MARPOL vedlegg II kategori X og Y utredes, med utgangspunkt i forslaget om en tredelt farledsbevisordning, jf. kapittel 10.4.

Utvalget anbefaler også å forskriftsfeste de generelle dispensasjonskriteriene Kystverket i

dag praktiserer etter lospliktforskriften § 12, med unntak av aldersbegrensningen.

9.3 Geografisk virkeområde

9.3.1 Lospliktens generelle geografiske virkeområde

Utvalget har vurdert det generelle geografiske virkeområdet for losplikten, og om det bør gjøres endringer i dette. Dagens generelle geografiske virkeområde er beskrevet i kapittel 4.5.4.3.

9.3.1.1 Utvalgets vurdering

Utvalget har, i vurderingen av lospliktens geografiske virkeområde, sett nærmere på mulige alternativ til dagens ordning. Et mulig alternativ er at det generelle geografiske virkeområdet avvikles og det innføres losplikt i områder og farleder med spesielt høy risiko. En slik ordning gir en mer ren dyrket risikobasert tilnærming til lospliktens geografiske virkeområde enn dagens ordning. Men det krever at det utvikles generelle kriterier for å kunne vurdere om områder og farleder bør være lospliktige, og at det gjøres omfattende og ressurskrevende vurderinger av hele kysten. Det er dessuten usikkert om det geografiske virkeområdet vil reduseres vesentlig med denne tilnærmingen, da vi må anta at store deler av farvannene innenfor grunnlinjen er så krevende navigasjonsmessig at de må defineres som lospliktige.

Dagens ordning er enkel, oversiktlig og lett å forholde seg til for næring og forvaltning. Verken næringen eller andre berørte interesser har ytret ønske om ny tilnærming på dette punktet. Grunnlinjen sammenfaller i grove trekk med grensen mellom innskjærs og utenskjærs farvann, der førstnevnte er mer krevende å navigere i. Dagens ordning kan dermed betraktes som risikobasert.

9.3.1.2 Utvalgets anbefaling

Utvalget anbefaler, i tråd med utredningene som ble gjort i forbindelse med innføringen av dagens ordning i 1995 (St.meld. nr. 43, 1993–1994), evalueringen av losplikt- og losgebyrsystemet i 1999 (St.meld. nr. 47, 1998–1999) og loseffektiviseringsprosjektet i 2007, at dagens hovedregel med losplikt innenfor grunnlinjen beholdes.

9.3.2 Lospliktfrige områder og losbordingsfelt

Utvalget har vurdert om dagens tolv lospliktfrige områder innenfor grunnlinjen kan utvides, om det kan opprettes nye lospliktfrige områder og om losbordingsfeltene i enkelte områder kan flyttes lenger inn i farleden.

9.3.2.1 Innspill om lospliktfrige korridorer og losbordingsfelt

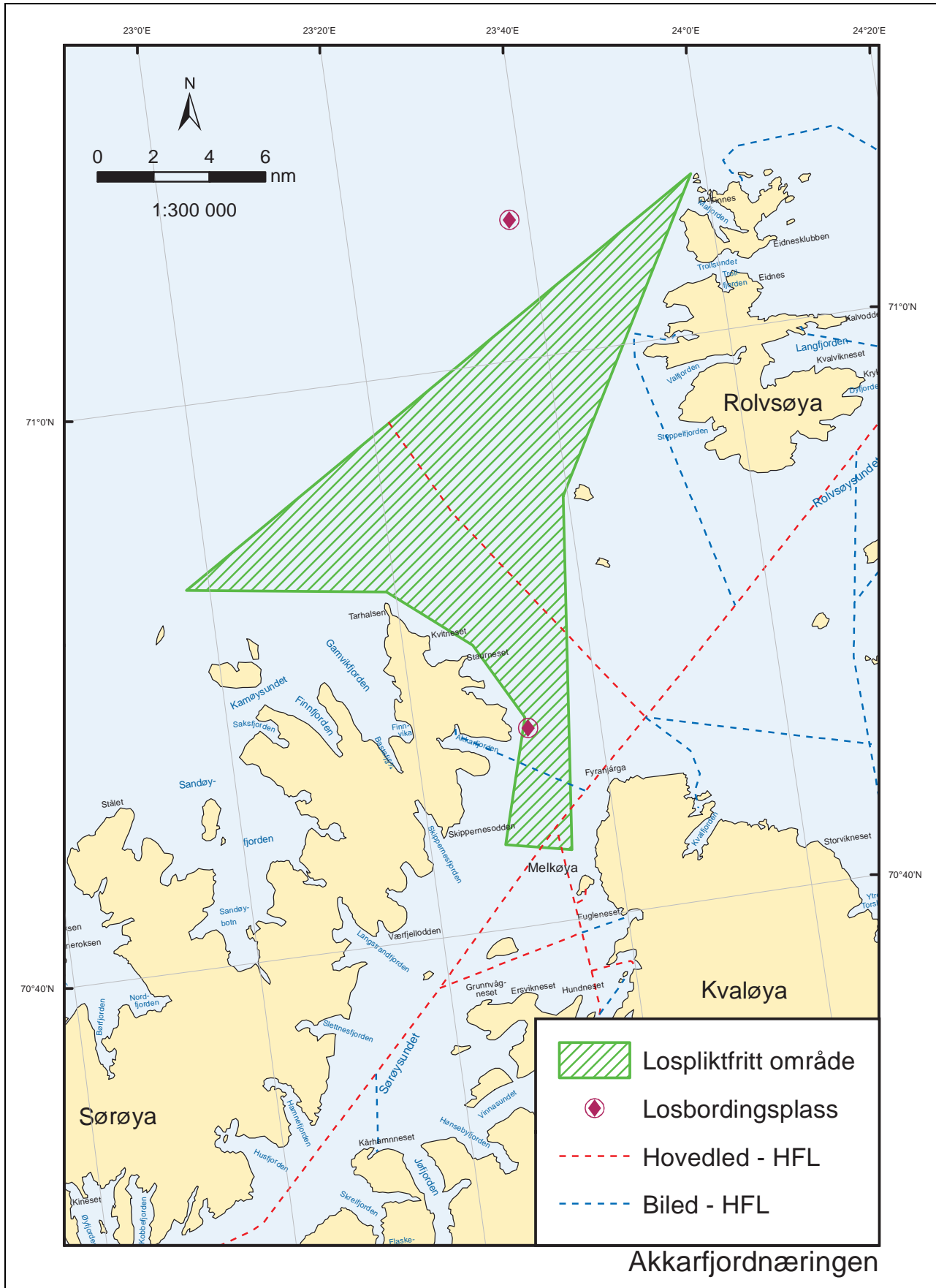
KS Bedrift Havn og Sjøtransportalliansen har gitt uttrykk for at de lospliktfrige områdene bør utvides og losbordingsfeltene flyttes lenger inn i leden der dette er mulig. De viser til at dette kan korte ned losingstiden, redusere den samlede bruken av los og dermed gi sjøtransporten mulighet til å spare kostnader.

9.3.2.2 Utredninger av lospliktfrige områder og losbordingsfelt

Utvalget har merket seg at DNV, i rapporten «Evaluering av reglene for bruk av los» (2006), har pekt på at det kan lempes på losplikten innenfor grunnlinjen i åpne sjøområder der det ikke er hyppig kryssende trafikk. Åpne sjøområder ble her definert som områder med en farledsbredde på minimum en nautisk mil, og der det var minimum en nautisk mil fram til nærmeste hindring. I farleder som regelmessig ble trafikkert av større fartøy (for eksempel over 180 meter lengde), ble det foreslått marginer på to nautiske mil. I rapporten om loseffektiviseringsprosjektet anbefalte Kystverket at ordningen med lospliktfrige korridorer videreføres og utvides. DNVs og Kystverkets forslag er fulgt opp gjennom opprettelse av lospliktfrige korridorer inn til eksisterende losbordingsfelt, men losbordingsfeltene er i liten grad flyttet.

Utvalget er videre kjent med at Kystverket nylig, etter bestilling fra Fiskeri- og kystdepartementet, har gjennomgått lospliktens geografiske virkeområde, inkludert eksisterende losbordingsfelt, lospliktfrige korridorer og lospliktområder. Formålet har vært å se på muligheter for endringer som gjør lostjenesten mer effektiv eller som er direkte kostnadsbesparende for næringen, samtidig som sjøsikkerheten opprettholdes på dagens nivå.

Kystverket påpeker at enkelte eksisterende losbordingsfelt ligger innenfor grunnlinjen uten at det er opprettet en lospliktfri korridor inn til losbordingsfeltet. Ved seilas inn til losbordingsfeltene som i dag ikke ligger i eller i tilknytning til en



Figur 9.4 Lospliktfri korridor og losbordingsfelt, innseilingen til Hammerfest.

Kilde: Kystverket

lospliktfrå korridor, må Kystverket formelt gi en dispensasjon i henhold til lospliktforskriften § 9 til fartøyet for at dette skal kunne seile inn til bordingsfeltet uten å bryte forskriften. Slik dispensasjon gis for hver enkelt seilas. Ved å opprette lospliktfrå korridor inn til losbordingsfeltene, vil dette ikke være nødvendig. Det understrekes imidlertid at Kystverket i særlige tilfeller vil kunne pålegge fartøy å bruke los ved en bestemt seiling, også i lospliktfrå korridorer, jf. lospliktforskriften § 7. Ved opprettelse av nye eller justering av eksisterende lospliktfrå områder, må lospliktforskriften § 5 annet ledd med vedlegg endres.

Kystverket har videre vurdert flytting av enkelte losbordingsfelt for å få til en mer sikker og effektiv metode for å sette om bord og kvitte los. Kystverket mener at det kan gjøres endringer i lospliktfrå korridorer og losbordingsfelt utenfor Honningsvåg, i ytre del av Andefjorden, Hadsel-fjorden, Åsvær, Griphølen, Skudefjorden og Feistein uten å foreta videre risikovurderinger. Når det gjelder Oslofjorden, vises det til tidligere utredninger (se kapittel 9.3.3.2). Ut over disse konkrete endringsforslagene, anbefaler Kystverket ikke ytterligere utvidelser i de lospliktfrå områdene eller flytting av losbordingsfelt. Bakgrunnen er at etaten ikke kan se at flytting av øvrige losbordingsfelt eller opprettelse av nye lospliktfrå korridorer vil gi større besparelser for næringen. Blant annet vil kostnadene til tilbringer-tjeneste kunne øke dersom losbordingsfelt flyttes.

Flytting av losbordingsfelt kan også ha betydning for i hvilken grad naturmangfoldet utsettes for risiko, og slik flytting bør derfor vurderes i tråd med lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) kapittel II. Det antas at særlig § 9 (føre-var-prinsippet) og § 12 (miljøforsvarlige teknikker, driftsmetoder og lokalisering) vil ha betydning for de vurderingene som skal gjøres i forbindelse med slike forskriftsendringer.

9.3.2.3 *Utvalgets vurdering*

Utvalget har vurdert flere ulike tilnærminger til videre håndtering av lospliktfrå korridorer og losbordingsfelt. Et alternativ er å beholde dagens lospliktfrå områder og losbordingsfelt og bare gjennomføre mindre justeringer slik Kystverket har foreslått. Dette vil ikke føre til endringer i behovet for tilbringer-tjenester, men gir svært begrensede muligheter for kostnadsbesparelser. En annen tilnærming er å vurdere å utvide lospliktfrå områder basert på berørte aktørers innspill. Sjøtransportalliansen og KS Bedrift Havn

har særlig pekt på innseilingene til Karmsund (inkl. strekningen Kvitsøy – Kopervik), Trondheim, Bodø og Tromsø i tillegg til Oslofjorden. Cruisenæringen har pekt på innseilingene til Ny-Ålesund og Longyearbyen. Det er også mulig å vurdere å utvide de eksisterende lospliktfrå områdene generelt på bakgrunn av risikoanalyser. Dette vil kreve utvikling og fastsetting av generelle vurderingskriterier og et omfattende vurderings- og utredningsarbeid.

Utvalget merker seg Kystverkets siste vurdering av flytting av losbordingsfelt, men mener likevel at flytting av losbordingsfelt og utvidelse av lospliktfrå områder i enkelte tilfeller kan korte ned losingstiden, redusere bruken av los noe og gjøre det mulig å spare kostnader, samtidig som dagens sjøsikkerhetsnivå ivaretas. Flytting av losbordingsfelt bør derfor vurderes fortløpende, og skipsfartsnæringens og havnenes synspunkter bør tas hensyn til.

Flytting av losbordingsfelt og fragmentering av det lospliktige området kan imidlertid føre med seg lenger transportdistanser og/ eller behov for flere losbåtstasjoner enn i dag. Kostnadsbesparelser for redusert bruk av los må i hvert enkelt tilfelle holdes opp mot potensielt økte utgifter til tilbringer-tjenesten for å betjene flere losbordingspunkt. Gitt at ordningen med en minimumsfakturering på tre timer per losoppdrag beholdes, har også dette betydning for hvor det vil være besparende å utvide unntakene fra losplikten.

9.3.2.4 *Utvalgets anbefaling*

Utvalget anbefaler at losbordingsfelt flyttes og lospliktfrå korridorer utvides der dette gir kostnadsbesparelser samlet sett og sjøsikkerheten opprettholdes på dagens nivå eller bedres. Losenes sikkerhet ved bording og kvitting må også ivaretas. Eventuell flytting av losbordingsfelt og utvidelse av lospliktfrå områder må utredes økonomisk og sikkerhetsmessig før de gjennomføres. Det må også gjennomføres en vurdering i tråd med naturmangfoldloven kapittel II. Flytting av losbordingsfelt der det kan oppnås betydelige reduksjoner i samlede kostnader bør prioriteres.

9.3.3 **Særlig om losbordingsfelt i Oslofjorden**

Oslofjorden har omfattende skipstrafikk, og innseilingen til havnene fra dagens losbordingsfelt ved Store Færder er lang. Dette gir lang losingstid med tilhørende kostnader for næringen. På denne

bakgrunn har utvalget vurdert om losbordingsfeltet bør flyttes.

9.3.3.1 *Innspill om losbordingsfelt i Oslofjorden*

Spørsmålet om å flytte bordingsfelt i Oslofjorden vekker sterkt engasjement fra lokale myndigheter, miljøvernorganisasjoner, næringsorganisasjoner og havner. Lokale myndigheter og organisasjoner i Østfold og Vestfold har gitt uttrykk for bekymring for at en eventuell flytting av bordingsfelt innover i fjorden vil svekke sjøsikkerheten og øke miljørisikoen. Dette er et syn som deles av miljøvernorganisasjonene. På den annen side har KS Bedrift Havn og Sjøtransportalliansen gitt uttrykk for at losbordingsfeltet bør flyttes, og at dette vil være med på å redusere både lostjenestens og skipsfartens kostnader.

9.3.3.2 *Utredninger av flytting av losbordingsfeltet*

Flytting av losbordingsfeltet i Oslofjorden har vært utredet av Kystverket i flere omganger, senest i 1999 og 2002. I rapporten fra 2002 anbefalte Kystverket en todelt løsning, der bordingen for hoveddelen av skipstrafikken ble flyttet fra Store Færder til Bastøy samtidig som det ble opprettholdt et bordingsfelt lenger ute i fjorden for blant annet den del av skipstrafikken som skal inn til Slagentangen med farlig og forurensende last. Det vurderes ikke som aktuelt å flytte losbordingsfeltet lenger inn enn til området ved Bastøy på grunn av omfattende kryssende ferjetrafikk (Horten – Moss). I følge Kystverkets beregninger i 2002, ville 20 prosent av losbordingene fremdeles utføres fra ytre punkt i Oslofjorden (dvs. fra Færder eller omkringliggende område).

Rapporten peker på at ved å flytte losbordingsfeltet vil man unngå to kryssninger av utgående trafikk som er nødvendig ved losbording ved Store Færder. Videre vil arbeidsforholdene for losene kunne bli sikrere, da bording og kvitting vil foregå i smulere farvann. Samtidig vil seilas i ytre deler av fjorden kunne bli noe mindre sikker ved at lospliktige fartøy vil seile uten los inn til losbordingsfeltet ved Bastøy. Området ved Bastøy gir også mindre manøvreringsrom enn dagens losbordingsfelt ved Store Færder. Samlet sett vurderer rapporten flytting av losbordingsfeltet som sikkerhetsmessig forsvarlig. Det forutsettes imidlertid at det opprettholdes et tilbud om los i den ytre del av fjorden for fartøy over en viss størrelse med farlig og forurensende last og for andre større fartøy som ønsker los fra Store Færder. Videre anbe-

fales det at sjøtrafikksentralen i Horten får en rolle i å regulere trafikken i bordingsfeltet ved Bastøy, og at det utvikles standard operasjonsprosedyrer for dette.

Når det gjelder de økonomiske konsekvensene, konkluderte Kystverket med en innsparing på syv millioner kroner som følge av at loskorpset blir redusert. Imidlertid ble det anslått at tilbringertjenesten vil få en ekstrakostnad på to millioner kroner som følge av behovet for å opprettholde en losstasjon og tilbringertjeneste i ytre del av fjorden. Anslaget i 2002 for samlet innsparing ble dermed på 5,5 millioner kroner. I 2012-kroner utgjør dette i overkant av 6,5 millioner kroner. Siden 2002 er det imidlertid fremforhandlet ny særavtale for losene, og foreliggende beregning av mulig innsparing reflekterer ikke vilkårene i dagens avtale.

9.3.3.3 *Utvalgets vurdering*

De tidligere utredningene viser at å flytte losbordingsfeltet fra området ved Store Færder til området ved Bastøy for hoveddelen av skipstrafikken, vil redusere både næringens kostnader og de samlede kostnadene til lostjenesten. For næringen vil losingsavgiftene bli redusert som følge av redusert losingstid. Loskorpset i Oslofjorden vil kunne reduseres noe, og dette vil redusere kostnadene til drift av lostjenesten. På denne bakgrunn er flytting av losbordingsfeltet i Oslofjorden et relevant kostnadsreducerende tiltak.

Utvalget mener at de foreliggende utredningene også gjør det sannsynlig at losbordingsfeltet kan flyttes for hoveddelen av trafikken uten at sjøsikkerheten blir svekket og miljørisikoen øker. Flytting av losbordingsfeltet vil medføre behov for endringer i tilbringertjenesten for å betjene det nye losbordingsfeltet, samtidig som en tilbringertjeneste til losbordingsfeltet ved Store Færder må opprettholdes. Utvalget vil her vise til Kystverkets gjennomgang av tilbringertjenesten fra 2012, der muligheten for å slå sammen losbåtstasjonene på Skipstadssand og Hvasser ble drøftet. Kystverket bør konkretisere mulige løsninger ytterligere for å gi et best mulig grunnlag for å vurdere økonomiske konsekvenser.

For den skipstrafikk som fortsatt skal ta los fra ytre Oslofjord, peker utvalget på at en felles tilbringertjeneste for losstasjonene på Skipsstadssand og Hvasser til enkelte tider kan by på værmessige utfordringer. Avstanden mellom de to bordingsfeltene ved Store Færder og Vidgrunnen er tolv nautiske mil. Utvalget vil derfor peke på muligheten for å opprettholde en ubemannet los-

båtstasjon på Hvasser for å betjene trafikken under spesielt dårlige værforhold.

Utvalget er kjent med at Fylkesmannen i Vestfold har fått i oppdrag fra Miljøverndepartementet å utrede mulighetene for en nasjonalpark kalt Færder nasjonalpark i skjærgården utenfor Nøtterøy og Tjøme. Kommunene er positive til initiativet, og planene har fått bred støtte lokalt. Fylkesmannen og kommunene har avsluttet arbeidet med verneforslaget, og saken er i mai 2013 til vurdering hos nasjonale myndigheter. Utvalget mener at det må tas hensyn til opprettelsen av nasjonalparken ved eventuell flytting av losbordingfeltet i Oslofjorden. Flytting av losbordingfeltet bør også vurderes etter naturmangfoldloven kapittel II, jf. omtale i kapittel 9.3.2.2.

9.3.3.4 *Utvalgets anbefaling*

Utvalget anbefaler at det opprettes et nytt losbordingfelt i området ved Bastøy for hoveddelen av trafikken inn Oslofjorden, og at bordingfeltet ved Store Færder opprettholdes for fartøy med anløp lenger ut i fjorden og fartøy som ønsker los i hele ytre Oslofjord. Det nye losbordingfeltet bør evalueres etter fire år.

Videre bør Kystverket vurdere nærmere hvordan trafikkovervåking og navigasjonsveiledning fra Horten VTS kan bidra til å styrke sikkerheten ved seilas i Oslofjorden og losbording ved Bastøy. Eventuelle konflikter med nåværende trafikkseparasjonssystem må løses. Organiseringen av tilbringertjenesten i Oslofjorden må også vurderes nærmere. Tilbringertjenesten må kunne betjene både det nye losbordingfeltet og losbordingfeltet ved Store Færder og være så kostnadseffektiv som mulig uten at dette går på bekostning av tjenestens kvalitet. Det bør i denne forbindelse vurderes om en ubemannet losbåtstasjon på Hvasser bør opprettholdes. Opprettelse av losbordingfelt i området ved Bastøy forutsetter at dette er forsvarlig i henhold til de vurderinger som skal gjøres etter naturmangfoldloven.

Utvalgets mindretall, representanten Rusten, er uenig i flertallets anbefaling om å opprette et nytt bordingfelt ved Bastøy for hoveddelen av skipstrafikken. Etter representantens oppfatning vil dette gi mindre kontroll med skipstrafikken i ytre del av Oslofjorden.

9.3.4 Losplikt ved forflytninger i havn (forhaling)

Utvalget har vurdert om losplikten bør gjelde ved korte forflytninger (forhaling) i et havneområde,

og om dagens lospliktregler på dette området bør endres.

Dagens hovedregel med losplikt innenfor grunnlinjen medfører at lospliktige fartøy uten farledsbevis må ta los også ved slike korte forflytninger. Slike forflytninger inkluderer blant annet forflytninger fra en kai til en annen, eksempelvis for å få tilgang til andre fasiliteter i havnen. Det gis ofte dispensasjon fra losplikten i slike tilfeller, men praksis varierer i dag mellom de ulike sjøtrafikkområdene.

9.3.4.1 *Innspill om losplikt ved forflytninger i havn*

KS Bedrift Havn og Oslo Havn har i innspill til utvalget understreket at losplikt ved forhaling i havn bør avvikles. Førstnevnte har opplyst at 14 av organisasjonens medlemshavner eksplisitt har uttrykt ønske om å fjerne losplikt ved forhaling i sine havneområder. Utvalget kjenner til at både Sverige og Finland har ordninger for å unnta forhaling i havn fra losplikt.

9.3.4.2 *Utvalgets vurdering*

Utvalget mener at bruk av los ved korte, uproblematisk forflytninger i havn ikke er hensiktsmessig ressursbruk. Risikoen ved slike forflytninger kan i liten grad påvirkes av tilførsel av lokalkunnskap, som er losens spisskompetanse. Fartøyets fører vil i mange tilfeller kunne få nødvendig kunnskap om dybde-, strøm-, og trafikkforhold i havneområdet direkte fra havnen. Navigatøren kan også ta los frivillig hvis vedkommende vurderer det som nødvendig.

Utvalget vil imidlertid understreke at ikke alle forflytninger i havneområder bør unntas fra losplikt. Det er mange norske havneområder som er så store at det ikke vil være sikkerhetsmessig forsvarlig å la unntaket gjelde for alle forflytninger innenfor havnenes område.

Det vurderes ikke som aktuelt å videreføre dagens dispensasjonspraksis, da denne er arbeidskrevende for losoldermennene, gir liten forutsigbarhet for berørte parter og er lite kostnadseffektiv. Utvalget er også kjent med at håndtering og vurdering av søknader om dispensasjon varierer mye mellom ulike sjøtrafikkavdelinger. Slik ulik praksis øker uforutsigbarheten for berørte parter.

På denne bakgrunn har utvalget vurdert flere alternative løsninger for å unnta korte og sikkerhetsmessig uproblematisk forflytninger i havn fra losplikt. Unntak fra losplikt ved enkeltsaksbe-

handling kan gis permanent, slik at en navigatør på et fartøy kan søke om et generelt fritak fra losplikt for fartøyet ved forhaling i en konkret havn. Alternativt kan det opprettes lospliktfriske områder i større havner. Det kan også være aktuelt å gi generelt unntak fra losplikt for korte, ukompliserte forflytninger i havn for fartøy opp til en viss størrelse og fartøy uten farlig og skadelig last.

Utvalget har ikke grunnlag for å ta stilling til hvordan et unntak fra losplikt for korte og sikkerhetsmessig uproblematiske forflytninger i havn bør utformes og gjennomføres. Løsningen som velges bør imidlertid ivareta sjøsikkerheten og være risikobasert. Forflytninger som innebærer risiko for liv og helse eller betydelig miljørisiko, bør med andre ord ikke unntas losplikt. Videre bør fartøy som i dag rutinemessig unntas fra losplikt ved forhaling gjennom enkeltvedtak, få et mer permanent unntak. Løsningen som velges bør også være kostnadseffektiv og forutsigbar for berørte parter.

9.3.4.3 Utvalgets anbefaling

Utvalget anbefaler at korte og sikkerhetsmessig uproblematiske forflytninger i havn unntas fra losplikt. Spørsmålet om hva som vil være korte og uproblematiske forflytninger vil være en vurderingssak for kapteinen. Unntaket bør ikke gjelde for de største fartøyene og fartøy med farlig eller forurensende last.

Utvalgets mindretall, Jan Magne Fosse, er uenig i at store skip skal fritas fra losplikten ved forhalinger i havn, og at bare de største skipene fortsatt skal ha losplikt. Det er et betydelig antall av de større skipene hvor kapteinen ikke er vant til å manøvrere i havn selv. Et lospliktfrifat vil legge et press på kapteinen for å gjennomføre forhalingen uten los for å spare utgifter.

Mindretallet mener også at konsekvensen av feilhandling ved manøvrering og fortøyning i verste fall kan føre til tap av liv. Det vil også kunne resultere i materielle skader og forurensning. Ved bruk av taubåt vil det også kunne representere en fare for taubåtene og deres besetning hvis ikke kapteinen på skipet har den nødvendige kompetanse i bruk av taubåt.

Mindretallet er enig i at skip ved korte og enkle forhalinger i havn kan fritas for losplikt, men det må begrenses til skip som kan forventes å ha nødvendig kompetanse til å gjennomføre forhalingen på en sikker måte. Det bør derfor settes en grense for hvor store skip som kan få et generelt fritak. Det må også defineres hva som menes med korte enkle forhalinger. Mindretallet anbefaler lospliktfrifat for skip under 120 meter ved korte og enkle forhalinger i havn. Skip over 120 meter kan også innvilges lospliktfrifat, men da etter en individuell vurdering. Skip som trenger taubåtassistanse må benytte los, det samme gjelder skip med farlig eller forurensende last. Korte og enkle forhalinger bør defineres til forhaling langs samme kai, eller ved enkel forhaling til annen kai i umiddelbar nærhet.

Kapittel 10

Utvalgets vurdering av farledsbevisordningen

10.1 Innledning

Utvalget har vurdert innretningen på farledsbevisordningen. Farledsbevisordningen er en sentral del av losordningen, og utvalget mener at den må utformes slik at den er enkel å forholde seg til for næringen, samtidig som den sikrer tilstrekkelig kontroll med farledsbevisinnehavernes kompetansenivå. Med bakgrunn i den betydelige oppmerksomheten rundt endringene i farledsbevisordningen fra januar 2011, har utvalget gjennomgått dagens ordning. Deretter presenteres utvalgets forslag til endret ordning. Dagens farledsbevisordning er beskrevet nærmere i kapittel 4.6.

10.2 Innspill vedrørende farledsbevisordningen

Utvalget har mottatt flere innspill til endringer i farledsbevisordningen, både i møter med ulike interesseorganisasjoner og skriftlig. Norges Rederiforbund har blant annet kommet med følgende innspill som støttes av Fraktestartøyenes Rederiforening og Sjøoffisersforbundet:

«NR's hovedstandpunkt er at farledsbevis bør likestilles med los (...). Etter den nye losforskriften trådte i kraft (1. januar 2011), hvor farledsbeviskandidaten må gå opp til både praktisk og teoretisk prøve, har vi kommet ett skritt nærmere målet hvor det er kompetansen på broen som er viktig. Tidligere var det bare antall seilinger innenfor et bestemt tidsrom som var kriteriet for utstedelse av farledsbevis. Videre er det viktig å presisere at kapteiner/styrmenn med farledsbevis er like kompetente til å lose skipet som losen, uavhengig av skipets lengde og type last om bord. Derfor er farledskunnskapen til de på broen som er det viktigste kriteriet for å oppnå ønsket sikkerhetsnivå, enten i form av los eller farledsbevis. Kapteinen er utvilsomt den som kjenner skipet best.»

Fra Esso Norge AS har utvalget fått følgende innspill:

«Alle skip Esso Norge har på timecharter (TC) frekventerer Slagen meget hyppig. Våre shuttletankere anløper Slagen i størrelsesorden en gang per uke, det vil si i snitt 52 ganger per år. Hver av våre produkttankere anløper Slagentangen i snitt to ganger per uke, det vil si ca. 100 ganger per år. Gitt de krav vi setter til våre TC skip og mannskapets erfaring / kompetanse, mener vi det er urimelig at losplikten i utgangspunktet er den samme for disse skipene som for andre skip som mer tilfeldig anløper Oslofjorden. Vi mener derfor at det bør gis mer adgang til losfritak, og at det åpnes for mer utstrakt bruk av farledsbevis også for større skip.»

Videre har det blitt anført at navigatørene bør kunne bruke simulator for å seile seg opp erfaring til farledsbevisprøve, og at selve prøven også bør kunne gjennomføres på simulator. Det er også pekt på at svært erfarne navigatører må tilfredsstille de samme kravene til antall prøver og fartøysbegrensninger som relativt ferske navigatører. Dette er foreslått endret slik at erfaring gir bedre uttelling.

10.3 Utvalgets vurdering

10.3.1 Generelt om farledsbevisordningen

Utvalget mener at kritikken av dagens farledsbevisordning har vært berettiget, i den forstand at det i mange tilfeller har vært tungvint og uforutsigbart å få gjennomført farledsbevisprøve og at det ikke har vært gode nok prosesser rundt innføringen av lokale begrensninger for bruk av farledsbevis.

Farledsbevisordningen bør differensieres i større grad enn det som gjøres i dag. I dag stilles det i utgangspunktet de samme kravene til prøver for navigatører på et godt utrustet fartøy på 70 m

som for navigatører på et minimalt utrustet fartøy på 150 m. Det skilles heller ikke vesentlig mellom navigatører med minimumserfaring og navigatører med betydelig erfaring. Risikoen ved seilassen varierer både med forhold som knytter seg til fartøyet og med forhold som knytter seg til navigatøren. Dette bør reflekteres bedre i farledsbevisregelverket.

Utvalget vil understreke viktigheten av at de praktiske farledsbevisprøvene gjennomføres på en så enhetlig og smidig måte som mulig. Selv om det er forskjell i hvor utfordrende det er å navigere forskjellige steder langs kysten, er det viktig at nivået på kravene til bestått prøve er lik i farvann med samme vanskelighetsgrad. Utvalget antar at Kystverkets risikovurdering av farledene langs kysten vil gi nyttige bidrag til å kvalitetssikre nivåsettingen.

Navigatørens kompetanse er den viktigste faktoren for sikker kystseilas. I tillegg mener utvalget at utviklingen av elektroniske hjelpemidler er viktig å ta hensyn til når de endelige krav til farledsbevis skal fastsettes. Utvalget vil særlig fremheve betydningen av ECDIS i den sammenhengen.

10.3.2 Særlig om simulatorbruk

Utviklingen av modeller for skipssimulatorer tilsier at det i fremtiden kan være mulig å benytte dette i større grad enn i dag, se beskrivelse i kapittel 7.4.2. Forutsetningen er at datamodellene og simulatoren er forhåndsgodkjent som tilstrekkelig realistiske.

Utvalget mener at seilingstid i simulator kan erstatte faktisk seilas på skipene til en viss grad, og at farledsbevisprøven for erfarne navigatører med god kunnskap i fartøyshåndtering kan gjennomføres på simulator.

Det må også i alle tilfeller være adgang til å gjennomføre farledsbevisprøve om bord for de navigatørene som måtte ønske det. I alle tilfeller bør en vesentlig del av erfaringen stamme fra seilas i relevant farled og på det skipet man skal ta farledsbevis for. Utvalget mener derfor at antallet seilas som kan godkjennes på simulator ikke må overskride 50 prosent av det totale kravet til seilas.

10.3.3 Særlig om assessor og opplæringsprogram

I forbindelse med sertifikatutstedelse til navigatører er det utbredt bruk av assessorer til utsjekk av kompetanse, se forskrift 22. desember 2011 nr. 1523 om kvalifikasjoner og sertifikater for sjøfolk

§ 13. En assessor er en erfaren navigatør som er sertifisert for funksjonen han eller hun skal utføre utsjekk på, og har kursing og godkjenning i assessorvirksomhet. Når en kandidat skal gjennom et opplæringsprogram, vil kandidaten få en innføring av en opplæringsansvarlig i henhold til fastsatt fagplan, og så gradvis få utføre oppgaven på egenhånd under veiledning av den opplæringsansvarlige. Når kandidaten er klar, vil en assessor sjekke ut at kandidaten selvstendig utfører oppgaven på en tilstrekkelig god måte og attestere dette i henhold til oppsatt fagplan. Assessor og opplæringsansvarlig kan være samme person.

Utvalget mener at utsjekk av farledsbeviskandidater bør kunne gjøres ved bruk av assessor. Assessoroppgaven ivaretas av en skipsfører med erfaring fra relevant skipstype. Skipsføreren må ha gyldig farledsbevis for området. Videre må rederiet benytte en godkjent opplæringsplan som kandidaten skal gjennomgå og sjekkes ut etter, og ta planen inn i sitt QA-system. Utvalget mener at det er naturlig å ta utgangspunkt i dagens opplæringsplan for kadettfarledsbevis. Den som skal fungere som opplæringsansvarlig om bord, bør etter utvalgets oppfatning ha benyttet sitt farledsbevis for det aktuelle området i minst ett år. Det samme kravet stilles til assessor.

10.4 Forslag til ny farledsbevisordning

Som det fremgår nedenfor, har utvalget valgt å foreslå en farledsbevisordning inndelt i tre klasser. Klassene er inndelt etter lengdegrupper, der klasse 3 kan benyttes på fartøy opp til 100 meter, klasse 2 på fartøy opp til 150 meter og klasse 1 uten lengdebegrensning. Lengdegrensene er satt ut fra hvilke fartøysgrupper som er antatt å representere forskjellig grad av risiko. Bakgrunnen for det er at fartøy fra om lag 100 meter og oppover har mer bunkers enn mindre fartøy, og at fartøy over 150 meter er mer utfordrende å navigere enn mindre fartøy. Forslaget er særlig ment for godt utrustede fartøy under 100 meter, deriblant store fiskefartøy.

10.4.1 Farledsbevis klasse 3

Denne ordningen er spesielt utarbeidet for å ivareta behovene til kystrederier, nærskipsfarten og fiskeflåten, og vil gjelde for fartøy opp til 100 meter. Det stilles krav til erfaring hos navigatøren, utrustning på fartøyet og etablert assessorordning i rederiet.

10.4.1.1 Erfaringskrav

For farledsbevis klasse 3 er det lagt til grunn at kandidaten har kompetanse- og erfaringskrav om lag som i dag (gyldig relevant dekksoffiserssertifikat, samt enten ett års fartstid som inkluderer farvannet det søkes om, eller 6 turer hver vei i løpet av de siste tolv måneder). Utvalget mener at betydelig fartstid i et område som omtalt under klasse 2 bør åpne for å få rett på farledsbevis klasse 3 for hele området uten at navigatøren kan dokumentere å ha seilt alle farleder i området. Betydelig fartstid er seilinger som ansvarshavende navigatør på skip over 50 meter sammenhengende på norskekysten i fem år, tilsvarende 2,5 års effektiv fartstid i en vaktordning med ett-ett-system i løpet av de siste syv år.

10.4.1.2 Utrustning

Videre må fartøyet være utrustet med et godkjent ECDIS-system, og farledsbeviskandidaten ha gjennomført godkjent kurs i ECDIS. I tillegg skal fartøyet ikke ha tungolje eller farlig eller forurensende last om bord.

10.4.1.3 Utsjekk

Etter at minimum fartøyets fører har fått gyldig farledsbevis, vil fartøyets øvrige navigatører kunne få utstedt farledsbevis etter at de har gjennomført internopplæring og assessoren har bekreftet deres kompetanse og erfaring i de konkrete farvannene. Som et minimum skal assessor-utsjekk gjennomføres i et farvann som er godkjent som prøvestrekning for farledsbevis klasse 2. Prøven kan avholdes om bord eller på simulator. Farledsbeviset gir navigatøren rett til å føre fartøyet i de farvannene som bekreftes utsjekket i opplæringsplanen. For å utvide farledsbeviset til andre områder, må navigatøren som et minimum dokumentere at erfaringskravet er innfridd også for de nye områdene eller at navigatøren har betydelig fartstid i tråd med føringene over. Kystverket kan ta stikkprøvekontroller av farledsbevisseilas i tilsynsøyemed.

10.4.1.4 Konsekvenser

Konsekvensene ved innføring av farledsbevis klasse 3 sammenlignet med dagens situasjon vil være at kandidaten sjekkes ut uten å være avhengig av at en los gjennomfører prøve. Ansvar for at erfaringskravene blir oppfylt flyttes over på assessor og rederiet. Rederiet må dokumentere

overfor Kystverket at den enkelte kandidat har gjennomført opplæringsprogram og bestått utsjekk. Ordningen vil ikke være lettere å kvalifisere seg til enn dagens farledsbevisordning. Det blir behov for å avholde færre farledsbevisprøver, samt at noen flere navigatører vil kunne være kvalifisert for farledsbevis i nye områder med bakgrunn i lang erfaring i kystseilas. Det vil også bli lettere å utvide farledsbeviset. Det er utvalgets intensjon at denne ordningen skal kunne tjene som et insentiv for fartøyene til å investere i godkjent ECDIS, også der dette ikke vil være et myndighetskrav, noe som igjen vil være positivt for sjøsikkerheten.

Utvalget ønsker at losberedskapsavgift fjernes for seilas som er gjennomført med farledsbevis klasse 3. Begrunnelsen for det er at disse fartøyene i svært liten grad vil belaste lostjenesten. Dersom navigatører med farledsbevis klasse 3 også har farledsbevis klasse 1, vil fartøyet fremdeles være fritatt fra losberedskapsavgift. Det vises til kapittel 11.3 for ytterligere drøfting.

10.4.2 Farledsbevisordning klasse 2

Farledsbevisordning klasse 2 er ment å gjelde for fartøy som ikke kvalifiserer for farledsbevisordning klasse 3, samt for fartøy mellom 100 meter og 150 meter. Begrensningene for fartøy som fører farlig eller forurensende last er foreslått å være som i dag, med de modifikasjoner som er foreslått i kapittel 9.2.3. Kompetanse- og erfaringskravene skal være lik som i dagens farledsbevisordning.

10.4.2.1 Utsjekk

Utsjekk av farledsbeviskandidater gjøres som i dag ved praktisk prøve med los. Utvalget mener imidlertid at det må gjøres til nasjonal praksis å bruke representative farledsbevisprøver for definerte områder, heller enn å kreve prøve for hver enkelt farled og inn/ut hver enkelt havn. Dette medfører endret praksis for området Agder til svenskegrensen. Områdene og de representative prøvene må nærmere defineres, men utvalget mener at norskekysten bør deles inn i fem til seks områder. Prøvene skal være representative for områdenes vanskelighetsgrad.

Navigatører som søker farledsbevis for en konkret havn eller en konkret led, kan velge å gjennomføre prøve i leden eller inn til havnen, men ved senere søknad om utvidelse vil kandidaten bare kunne få utvidet sitt farledsbevis til andre havner eller leder med samme vanskelighetsgrad.

Navigatorer som avlegger en prøve som er representativ for hele området, vil kunne utvide farledsbeviset til nye farvann i samme område, utelukkende basert på om erfaringskravet ved antall seilas i området er innfridd. Ved søknad om farledsbevis i et nytt område, må det avlegges en ny prøve.

10.4.2.2 Konsekvenser

Konsekvensene ved innføring av farledsbevis klasse 2 sammenlignet med dagens situasjon vil være at det må forventes en reduksjon i antallet farledsbevisprøver, både førstegangsprøver og til utvidelse av farledsbevis. Dette skyldes at det bare skal kreves en prøve for hvert område (eventuelt et fåtall prøver for de navigatørene som ikke tar representativ prøve første gang). Omfanget er vanskelig å kvantifisere i og med at det må gjøres et arbeid med å definere representative leder for de delene av kysten der det i dag ikke praktiseres et slikt regime. Som nevnt, vil det hovedsakelig gjelde for kysten fra svenskegrensen til og med Agder.

10.4.3 Farledsbevisordning klasse 1

Hensikten med denne ordningen er at navigatorer med særskilt lang erfaring eller særskilt god kjennskap til leden gis mulighet til å få farledsbevis med utvidede rettigheter. Dette vil blant annet innebære en formalisering av dispensasjonsregimet som i dag praktiseres for passasjerferjer i utenlandstrafikk. Kravene som stilles til navigatørens erfaring og kompetanse vil være strengere enn for øvrige farledsbevis. For at ordningen skal kunne «treffe godt», forutsetter utvalget at søknader enkeltsaksbehandles. Navigatørens erfaring, både generelt langs kysten og spesielt i det omsøkte farvannet, leden det søkes om og utrustningen på det aktuelle fartøyet vil være sentrale momenter i vurderingen. Ordningen samsvarer med anbefalingene for utvidet farledsbevisordning i DNV-rapporten som ble innhentet i forbindelse med loseffektiviseringsprosjektet.

Rettighetene for innehavere av farledsbevis klasse 1 er tenkt å være adgang til å føre større fartøy enn maksgrensen på farledsbevis klasse 2, samt at farledsbeviset kan benyttes i farvann med lokale begrensninger på bruk av ordinært farledsbevis. Dette vil være forsvarlig med bakgrunn i vurderingene av navigatørens særskilt gode kompetanse til å føre det konkrete fartøyet i det konkrete farvannet. Sannsynligheten for ulykker blir da forutsetningsvis redusert sammenlignet med

hva det ville være med en mindre erfaren navigator. Risikoen med en seilas på utvidet farledsbevis vurderes dermed å være på et akseptabelt nivå.

10.4.3.1 Erfaringskrav

I tillegg til en helhetsvurdering av fartøyets beskaffenhet, må navigatøren ha minst tre års effektiv fartstid langs norskekysten kombinert med noe erfaring fra det aktuelle området, eller ha forstått navigeringen ved minst tolv inn- og utseilinger i det aktuelle farvannet i løpet av de siste tolv månedene. Navigatørens erfaring må skrive seg fra fartøyet det søkes farledsbevis for eller et tilsvarende fartøy. Videre må navigatørens erfaring suppleres med et krav til vedlikehold av kompetansen. Kystverket praktiserer i dag et krav om ukentlige anløp for at farledsbevis for større fartøy enn 150 meter skal kunne opprettholdes. Utvalget anbefaler at dette kravet senkes noe, slik at anløp gjennomsnittlig hver 14. dag er tilstrekkelig.

10.4.3.2 Utsjekk

Farledsbevisprøve gjennomføres av los i den omsøkte leden. Dersom farledsbeviset skal utvides, må det gjennomføres ny prøve i den nye leden.

10.4.3.3 Konsekvenser

Konsekvensene av denne ordningen vil være begrensede for lostjenesten samlet ettersom det må antas at antallet fartøy som vil kvalifisere seg for ordningen vil være begrenset. Rederier som hyppig trafikkerer leder med lokale begrensninger på farledsbevis med fartøy over disse grensene, eller som har fartøy over 150 meter med hyppig trafikk til bestemte havner, vil kunne benytte farledsbevis i stedet for å ta los. Dette vil gi betydelig besparelse for de aktuelle rederiene.

10.4.4 Utvalgets anbefalinger

Utvalget anbefaler at farledsbevisordningen endres og gjøres langt enklere for næringen. Utvalget foreslår en differensiert farledsbevisordning med tre ulike farledsbevisklasser.

Farledsbevis klasse 3 vil gjelde for fartøy opp til 100 meter. Utsjekk av kompetanse gjøres gjennom en assessorordning i stedet for farledsbevisprøver. Ordningen vil innebære en klar forenkling for godt utrustede fartøy med kompetente navigatører, sammenlignet med dagens farledsbevisordning.

Farledsbevisordning klasse 2 er ment å gjelde for fartøy som ikke kvalifiserer for farledsbevisordning klasse 3, samt for fartøy mellom 100 meter og 150 meter. Farledsbevisprøveregimet forenkles ved å innføre representative prøver.

Farledsbevisordning klasse 1 skal gi navigatører med særskilt lang erfaring eller særskilt god kjennskap til leden mulighet til å få farledsbevis med utvidede rettigheter. Navigatører med slikt farledsbevis vil få adgang til å føre større fartøy enn maksgrensen for farledsbevis klasse 2. Dessuten kan farledsbeviset benyttes i farvann med lokale begrensninger på bruk av ordinært farledsbevis.

Utvalgets mindretall viser til sin innstilling i forhold til losplikts generelle grense som mindretallet anbefaler hevet fra 70 til 90 meter. Behovet for en forenklet farledsbevisordning fram til fartøyslengde på 90 meter bortfaller dermed.

10.5 Lokale begrensninger på bruk av farledsbevis

De lokale begrensningene på bruk av farledsbevis har, som nevnt i kapittel 4.6.2, vakt sterke reaksjoner i næringen. Utvalget har vurdert dagens ordning, og om denne kan forbedres.

10.5.1 Utredninger av lokale begrensninger

Utvalget er gjort kjent med en rapport om lokale begrensninger på bruk av farledsbevis som DNV utarbeider på oppdrag fra Kystverket, «*Risikoanalyse av farleder med begrensning i bruk av farledsbevis*». Rapporten tar utgangspunkt i innspill fra næringen og loser, og beskriver en generell metodikk for risikovurdering av farleder. Metodikken anvendes deretter på et utvalg farleder, og det foreslås lokale begrensninger for hver enkelt av disse farledene. Det vises til kapittel 4.6.7 for en nærmere beskrivelse. Rapporten var ikke endelig ferdigstilt i mai 2013.

10.5.2 Utvalgets vurdering

Utvalget mener at håndteringen av de lokale begrensningene i forbindelse med innføringen av ny lospliktforskrift i januar 2011 har vært uheldig. Det ble da innført begrensninger i farvann som tidligere ikke var underlagt slike begrensninger.

Innstrammingen medførte at farledsbevisinnehavere som tidligere hadde seilt i disse ledene i en årrekke ikke lenger fikk seile uten los. Dette var en svært dramatisk inngripen i en etablert praksis, og medførte store konsekvenser. Sett i lys av normal forvaltningspraksis er det svært spesielt at Kystverket fratok erfarne farledsbevisinnehavere en rettighet uten at det var gjennomført høring, risikovurdering eller at nødvendig informasjon om endringene ble gitt i henhold til alminnelig forvaltningsskikk. Utvalget mener at det må være adgang til å sette grenser for bruk av farledsbevis i farvann der det er utfordrende å navigere større fartøy. Fartøy som er opp mot grensen av det som går i farleden, vil representere en høyere risiko i farleden enn mindre fartøy. Det er derfor naturlig å sette strengere krav til kompetansen på broen på disse fartøyene enn på mindre fartøy. Det innebærer at navigatørene på fartøyene enten må kunne pålegges strengere krav for å få farledsbevis, i tråd med forslagene i kapittel 10.4.3, eller at de må ta los.

Grensedragningene mellom når fartøy kan gå på vanlig farledsbevis og når det må stilles strengere krav må, etter utvalgets oppfatning, være basert på systematiske vurderinger gjort med utgangspunkt i objektive kriterier. Utvalget mener videre at regulering av begrensninger for bruk av farledsbevis bør gis i en forskrift. Dette vil sikre at næringen involveres i høringsprosessen, samt at begrensningene gjøres tilstrekkelig kjent.

10.5.3 Utvalgets anbefalinger

Utvalget mener at de navigatører som før ny forskrift hadde adgang til å seile på farledsbevis i de berørte farvann må gis denne rettigheten tilbake, under forutsetning av at de har opprettholdt sin farvannskunnskap.

Rapporten fra DNV om lokale begrensninger er ikke ferdigstilt, og utvalget har dermed ikke hatt mulighet til å vurdere rapportens endelige konklusjoner. Utvalget mener at arbeidet med fastsettelse av lokale begrensninger må prioriteres. Utvalget anbefaler at det snarest nedsettes en arbeidsgruppe som vurderer behovet for lokale begrensninger, der næringen er representert. Vurderingene må baseres på objektive kriterier. Utvalget anbefaler at den ferdigstilte DNV-rapporten tas med som vurderingsgrunnlag ved fastsettelse av de lokale begrensningene.

Kapittel 11

Utvalgets vurdering av losavgiftssystemet

11.1 Innledning

Utvalget har, på bakgrunn av innkomne innspill og erfaringer med omleggingen i losplikt- og losavgiftssystemet fra 2011, vurdert om det bør gjennomføres justeringer i losavgiftssystemet. Mulige endringer i fordelingen av avgiftsprovenyet mellom losingsavgift, beredskapsavgift og farledsbevisavgift er vurdert. Utvalget har også vurdert om alle fartøy med farledsbevis bør betale losberedskapsavgift. I denne forbindelse har utvalget sett nærmere på konsekvensene av innføring av avgiftsplikt for fartøysgrupper som ikke var omfattet av dette før 2011. Til slutt er krysssubsidieringen i avgiftssystemet gjennomgått.

11.2 Fordeling av avgiftsproveny mellom losingsavgift, losberedskapsavgift og farledsbevisavgift

11.2.1 Innledning

Losavgiftssystemet består av komponentene losingsavgift, losberedskapsavgift og farledsbevisavgift, som nærmere beskrevet i kapittel 5.2.3. De ulike komponentene skal dekke ulike deler av lostjenestens kostnader. Losingsavgiften er betaling for den faktiske medgatte tid som losen er om bord (med minimumsbetaling for tre timer). Losberedskapsavgiften betales av alle fartøy som er omfattet av lospliktregelverket, uavhengig av om seilas foretas med los eller farledsbevis. Farledsbevisavgiften er betaling for praktisk og teoretisk prøve samt utsteding av farledsbevis. Av de samlede kostnadene til lostjenesten dekker losingsavgiften ca. 60 prosent, losberedskapsavgiften ca. 39,5 prosent og farledsbevisavgiften ca. 0,5 prosent.

11.2.2 Fordelingen av totalproveny mellom losingsavgiften og losberedskapsavgiften

I forbindelse med omleggingen av avgiftssystemet i 2011, ble den andel som losingsavgiften skulle dekke av totalprovenyet økt fra 50 til 60 prosent. Losberedskapsavgiften fikk en tilsvarende reduksjon fra 50 prosent til 39,5 prosent (ca. 0,5 prosent ble lagt på den nyopprettede farledsbevisavgiften). Dette medførte en reduksjon i den avgiftsbelastning som ble lagt på fartøy som seiler med farledsbevis.

11.2.2.1 Mulige konsekvenser ved endret provenyfordeling

På bakgrunn av ovenstående har utvalget sett på to ulike alternativer for å eksemplifisere konsekvensene ved å redusere losberedskapsavgiftens andel av totalprovenyet. I det første eksempelet er losberedskapsavgiftens andel av totalprovenyet redusert fra 40 prosent til 20 prosent, mens losingsavgiften er tilsvarende økt fra 60 prosent til 80 prosent. I det andre eksempelet er losberedskapsavgiftens andel redusert fra 40 prosent til 30 prosent.

Endret provenyfordeling, 20 prosent på losberedskapsavgiften og 80 prosent på losingsavgiften

En omlegging hvor losberedskapsavgiftens andel av totalprovenyet reduseres fra 40 prosent til 20 prosent av totalprovenyet vil medføre en reduksjon på 49,5 prosent i inntektene fra losberedskapsavgiften og en økning på 31,1 prosent i inntektene fra losingsavgiften. Grunnet avgiftssystemets oppbygning, med krysssubsidiering fra store til små fartøy, vil imidlertid utslagene for det enkelte fartøy variere betraktelig i forhold til dette, jf. tabell 11.1 nedenfor.

Fartøy med lav bruttotonnasje og som seiler med los vil få en økning i de samlede losavgifter,

Tabell 11.1 Konsekvenser for ulike fartøy ved endret provenyfordeling; losingsavgiften 80 prosent og losberedskapsavgiften 20 prosent.

Skipskategori	Lengde (m)	Brutto- tonnasje (BT)	Losings- timer (inn+ut)	Distanse/ seilas	Avgift 2013 (kroner)	Ny alternativ avgift (kroner)	Endring losavgifter (kroner)	Endring i prosent
Losoppdrag:								
Cargo Ship	72	1 276	6	Kort seilas (min.)	11 495	13 484	1 989	17,3 %
Offshore Supply/ Support Ship	95	4 469	6	Kort seilas (min.)	19 589	20 277	688	3,5 %
Cargo Ship	131	6 182	6	Kort seilas (min.)	21 987	21 488	-499	-2,3 %
Cruiseskip en havn	289	113 561	10	Færder- Oslo t/r	194 045	125 934	-68 112	-35,1 %
Cruiseskip lang seilas	224	75 027	110	Vestlandet 1 uke	462 908	522 540	59 632	12,9 %
Seilas på farledsbevis:								
Cargo Ship	72	1 276		Anløp fra utlandet	1 991	1 005	-985	-49,5 %
Offshore Supply/ Support Ship	95	4 469		Anløp fra utlandet	6 737	3 402	-3 335	-49,5 %
Cargo Ship	131	6 182		Anløp fra utlandet	9 135	4 613	-4 522	-49,5 %
Årsavgift lite skip	72	1 276		Årsavgift	34 886	17 617	-17 268	-49,5 %
Årsavgift stort skip	224	75 027		Årsavgift	4 848 245	2 448 364	-2 399 881	-49,5 %

Kilde: Kystverket

fordi økningen i losingsavgiften overstiger reduksjonen i losberedskapsavgiften.

Fartøy med høy bruttotonnasje og som seiler med los over relativt korte strekninger vil få en reduksjon i de samlede losavgifter, fordi reduksjonen i losberedskapsavgiften er større enn økning i losingsavgiften. (Dette gjelder for eksempel cruiseskip til Oslo eller tankskip til Mongstad). Store fartøy som benytter los over en lengre periode eller distanse vil derimot få en økning i de samlede losavgifter, fordi losingsavgiften da vil bli forholdsvis stor. (Dette gjelder for eksempel cruise-fartøy på ukelangt cruise fra vestlandskysten og nordover.)

Fartøy som kun seiler på farledsbevis vil få 49,5 prosent lavere losberedskapsavgift, både pr anløp og i årsavgiften. Avgiftslettelsen vil avhenge av skipets størrelse i bruttotonnasje. En slik endring av avgiftsstrukturen vil redusere kryssubsidieringen ved at en større del av totalprovenyet overføres fra de større fartøyene til de mindre.

Endret provenyfordeling, 30 prosent på losberedskapsavgiften og 70 prosent på losingsavgiften

En omlegging hvor losberedskapsavgiftens andel av totalprovenyet reduseres fra 40 prosent til 30 prosent av totalprovenyet vil medføre en reduksjon på 23,6 prosent i inntektene fra losberedskapsavgiften og en økning på 14,9 prosent i inntektene fra losingsavgiften. Utslagene for det enkelte fartøy vil variere en del i forhold til dette, jf. tabell 11.2 nedenfor.

Konsekvensene for de ulike fartøysgruppene går i samme retning men ikke med like stor effekt, som i eksempelet der losberedskapsavgiftens andel av totalprovenyet ble redusert fra 40 prosent til 20 prosent.

Når losberedskapsavgiftens andel av totalprovenyet reduseres til 30 prosent, vil fartøy med relativt lav bruttotonnasje og som seiler med los få en viss økning i de samlede losavgifter. Det

Tabell 11.2 Konsekvenser for ulike fartøy ved endret provenyfordeling; losingsavgiften 70 prosent og losberedskapsavgiften 30 prosent.

Skipskategori	Lengde (m)	Brutto-tonnasje (BT)	Losings-timer (inn+ut)	Distanse/seilas	Avgift 2013 (kroner)	Ny alternativ avgift (kroner)	Endring losavgifter (kroner)	Endring i prosent
Losoppdrag:								
Cargo Ship	72	1 276	6	Kort seilas (min.)	11 495	12 441	946	8,2 %
Offshore Supply/Support Ship	95	4 469	6	Kort seilas (min.)	19 589	19 914	325	1,7 %
Cargo Ship	131	6 182	6	Kort seilas (min.)	21 987	21 746	-241	-1,1 %
Cruiseskip en havn	289	113 561	10	Færder-Oslo t/r	194 045	161 564	-32 481	-16,7 %
Cruiseskip lang seilas	224	75 027	110	Vestlandet 1 uke	462 908	491 257	28 349	6,1 %
Seilas på farledsbevis:								
Cargo Ship	72	1 276		Anløp fra utlandet	1 991	1 521	-470	-23,6 %
Offshore Supply/Support Ship	95	4 469		Anløp fra utlandet	6 737	5 147	k1 590	-23,6 %
Cargo Ship	131	6 182		Anløp fra utlandet	9 135	6 979	-2 156	-23,6 %
Årsavgift lite skip	72	1 276		Årsavgift	34 886	26 653	-8 233	-23,6 %
Årsavgift stort skip	224	75 027		Årsavgift	4 848 245	3 704 059	-1 144 186	-23,6 %

Kilde: Kystverket

samme gjelder store fartøy som benytter los over en lengre periode eller distanse (eksempelvis cruisebartøy). Motsatt vil fartøy med høy brutto-tonnasje og som seiler med los over relativt korte strekninger få en reduksjon i de samlede losavgifter. Fartøy som kun seiler på farledsbevis vil få 23,6 prosent lavere losberedskapsavgift, både pr anløp og i årsavgiften.

11.2.2.2 Utvalgets vurdering

Utvalget har merket seg de synspunkter som har kommet fra flere aktører innen næringen om at fartøy som seiler med farledsbevis fremdeles dekker en for høy andel av de totale utgiftene til lostjenesten.

Etter utvalgets vurdering er det ressurskrevende å opprettholde en tilstrekkelig tilgang på lostjenester og denne tilgjengeligheten eller grunnberedskapen må gis en eller annen form for finansiering gjennom avgiftssystemet. Utvalget

mener også at finansieringen av en slik grunnberedskap bør omfatte både fartøy som seiler med los og fartøy som seiler med farledsbevis. At fartøy som seiler med farledsbevis bør bidra til finansieringen av en slik grunnberedskap begrunnes med at det innenfor denne gruppen også er fartøy som benytter los, for eksempel ved seilas i områder som ikke dekkes av farledsbeviset. De bidrar dermed til behovet for å opprettholde en tilstrekkelig beredskap for lostjenester.

Utvalget mener på bakgrunn av ovenstående at det er riktig med en avgiftskomponent som skal bidra til å finansiere en grunnberedskap for lostjenester, og at denne avgiftskomponenten har et relativt bredt nedslagsfelt. Det kan imidlertid diskuteres hvor stort dette bidraget bør være.

Utvalget er ikke kjent med at det foreligger noe tallmateriale som gir et fast holdepunkt for hvordan totalprovenyet bør fordeles mellom losingsavgiften og losberedskapsavgiften. Det vil

således måtte legges til grunn noen skjønnsmessige kriterier i vurderingen av avgiftsstrukturen.

Etter utvalgets vurdering er det vanskelig å ta utgangspunkt i faste og variable kostnader, da disse vil avhenge av hvilket tidsperspektiv en legger til grunn. På kort sikt er størstedelen av kostnadene til lostjenesten faste kostnader. I et lengre tidsperspektiv, med mulighet for omstillinger i lostjenesten, vil imidlertid en større andel av kostnadene være variable.

I et slikt perspektiv mener utvalget at det er viktig å trekke inn i vurderingen hvilke incitamenter avgiftsstrukturen kan gi til brukerne av lostjenesten. Ved å redusere losberedskapsavgiften, mot en tilsvarende økning i losingsavgiften, belønnes de fartøy som tar på seg kostnadene ved å anskaffe nødvendig kompetanse for å kvalifisere til farledsbevisordningen. Dette igjen vil over tid kunne redusere behovet for lostjenester. Konsekvensen vil være redusert samlet ressursbruk for Kystverket og skipsfarten samtidig som sikkerheten er ivaretatt gjennom farledsbevisordningen.

Utvalget antar også at endret provenyfordeling kan medføre en endring i cruiseskipenes seilingsmønster ved at de velger havner med kort innseiling og at de i mindre grad vil seile innaskjærs med los om bord. Dette vil gi kortere inn- og utseilinger og gi lavere losavgifter. Dette kan føre til at inntektene til lostjenesten blir redusert, uten at en får en tilsvarende utgiftreduksjon. Det at cruiseskipene sannsynligvis vil velge inn- og utseilinger har også noe med markedsføringen av Norge som turistland å gjøre ved at passasjerene vil miste mye av opplevelsen av landet. Antakelig vil det også påvirke næringslivet på de steder som mister anløp.

I dag er det en betydelig krysssubsidiert mellom landsdelene, først og fremst fra Region Vest (Rogaland og Vestlandet) til Nordland, Troms- og Finnmark. En reduksjon av inntektene fra de store tankskipene vil redusere muligheten til en slik krysssubsidiert. Problemet vil bli ytterligere forsterket hvis inntektene fra cruisskipene også blir redusert. Dette er en krysssubsidiert av rene distriktshensyn som utvalget anbefaler at staten vurderer å dekke.

Norskekysten er spesiell ved at relativt store fartøy kan seile innaskjærs over lange strekninger, spesielt er dette aktuelt i perioder med dårlig vær. Losavgiftstrukturen må ikke bidra til redusert sikkerhet ved å presse skip til havs.

Etter utvalgets vurdering vil en omlegging av avgiftsstrukturen som beskrevet over gi gode incitamenter til økt bruk av farledsbevis. Som nevnt over, kan endringen også få negative konsekven-

ser. Utvalget vil understreke at mer detaljerte konsekvensberegninger må utarbeides før avgiftstrukturen eventuelt kan endres.

11.2.3 Farledsbevisavgiftens andel av de samlede losavgiftene

I budsjettet for 2013 utgjør farledsbevisavgiften 0,6 prosent av de samlede losavgiftene. Dette er lavere enn de faktiske utgifter som medgår til å administrere ordningen med farledsbevis. Kystverket har tidligere anslått at utgiftene til å administrere ordningen utgjør om lag to prosent av de samlede utgiftene til lostjenesten.

11.2.3.1 Utvalgets vurdering

Etter utvalgets vurdering er det argumenter både for og mot å endre farledsbevisavgiftens andel av totalprovenyet. På den ene siden vil en økning av farledsbevisavgiftens andel av totalprovenyet bidra til å gjøre avgiftssystemet mer kostnadsorientert. På den annen side er det et uttrykt ønske, både fra statlig myndigheter og næringsorganisasjoner og-aktører, om økt bruk av farledsbevis, da dette er et ressursbesparende tiltak som samtidig ivaretar kravene til sjøsikkerhet.

Utvalget vil vektlegge betydningen av at losplikt- og losavgiftssystemet samlet gir incitamenter til økt bruk av farledsbevis. I så henseende er det utvalgets vurdering at det ikke bør gjennomføres endringer i farledsbevisavgiften som vil gi motsatt virkning.

11.2.4 Utvalgets anbefaling

Utvalget anbefaler at Fiskeri- og kystdepartementet vurderer endringer i fordelingen av avgiftsprovenyet mellom losingsavgift og losberedskapsavgift.

Utvalget mener videre at farledsbevisavgiftens andel av de samlede losavgifter ikke bør økes, da dette vil virke i motsatt retning av utvalgets øvrige forslag om å stimulere til økt bruk av farledsbevis.

11.3 Nærmere om losberedskapsavgift for fartøy med farledsbevis klasse 3

11.3.1 Utvalgets vurdering

Losberedskapsavgiften har vært begrunnet ut i fra et behov om å kunne finansiere en tilstrekkelig grunnberedskap for lostjenester. I begrunnelsen fra Fiskeri- og kystdepartementet har det videre

vært pekt på at dette er noe som alle lospliktige fartøy må være med på å finansiere, også fartøy som seiler med farledsbevis.

Som det er redegjort for i kapittel 11.2.2., mener utvalget at det er behov for en avgiftskomponent som er med på å finansiere en grunnberedskap for lostjenester. Vi mener også at denne avgiftskomponenten bør finansieres av et bredt utvalg av de lospliktige fartøy, herunder fartøy som seiler med farledsbevis. Etter utvalgets mening, kan det like fullt diskuteres om en slik avgiftsplikt bør omfatte alle fartøy som seiler med farledsbevis.

11.3.1.1 *Konsekvensene av gjeldende innretning på losberedskapsavgiften*

Som redegjort for i kapittel 4.5.4, ble blant annet fraktefartøy i innenriks fart og fiskefartøy omfattet av lospliktreglene og losavgiftsregime fra 1. januar 2011. Disse fartøyene fikk dermed et avgiftspålegg som de tidligere ikke har hatt. Eksempelvis får et lasteskip med en lengde på 70 meter og størrelse på 1 300 bruttotonn en årsavgift tilsvarende ca. 35 000 kroner, mens et supplyskip med en lengde på 95 meter og størrelse på 4 500 bruttotonn får en årsavgift tilsvarende ca. 125 000 kroner. Dette er fartøy som i hovedsak vil oppfylle losplikten gjennom å seile med farledsbevis, og som i liten grad vil ha behov for faktiske lostjenester.

Selv om enkelte avgifter (kystavgiften) nå er fjernet, har utvalget registrert at det fra nærings side oppleves som om dette har blitt erstattet av nye avgifter (losberedskapsavgiften). De fartøysgrupper som det her er snakk om er kanskje også de som først og fremst har konkurranseflater mot veg. Etter utvalgets vurdering har derfor denne avgiftsinnføringen gjort det vanskeligere å nå politiske målsetninger om overføring av gods-transport fra veg til sjø, jf. Meld. St. nr. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023*.

11.3.1.2 *Mulige endringer i plikten til å betale losberedskapsavgift*

Etter utvalgets vurdering bør losberedskapsavgiften vurderes nærmere for fartøy som i all hovedsak seiler med farledsbevis og som i mindre grad enn andre fartøysgrupper har behov for opprettholdelse av en generell beredskap for lostjenester. Etter utvalgets vurdering vil dette gjelde for fartøy som kvalifiserer til utvalgets forslag om farledsbevis klasse 3, som er nærmere beskrevet i kapittel 10.4.1. Utvalget mener derfor at et fritak fra losbe-

redskapsavgiften bør vurderes for fartøy som kvalifiserer til denne farledsbevisklassen.

Forslaget er beregnet til maksimalt å medføre en inntektsreduksjon på i overkant av 30 millioner kroner. Dette inntektsbortfallet bør så langt som mulig finansieres gjennom de utgiftsreduksjoner som er ventet å følge av utvalgets øvrige forslag. Det vil også være slik at en reduksjon i inntektene vil komme før effekten av alle utgiftsreduksjonene. Utvalget mener at Fiskeri- og kystdepartementet bør se nærmere på hvordan dette midlertidige gapet mellom inntekter og utgifter bør finansieres. Vi stiller spørsmål ved om det er brukerne som bør finansiere dette.

11.3.2 **Utvalgets anbefaling**

Utvalget anbefaler at fartøy som kvalifiserer til ordningen med farledsbevis klasse 3 fritas fra plikten til å betale losberedskapsavgift. Dette er fartøy som i mindre grad enn andre fartøysgrupper vil være avhengige av å ha tilgang til lostjenester. De medfører dermed også et mindre ressursbehov knyttet til opprettholdelse av en tilstrekkelig beredskap for lostjenester.

Utvalget mener videre at bortfallet av proveny fra denne gruppen i størst mulig utstrekning bør tas gjennom de utgiftsreduksjoner som ventelig vil følge av utvalgets øvrige forslag og anbefalinger, jf. kapittel 14.

11.4 Krysssubsidiering i avgiftssystemet

11.4.1 **Utvalgets vurdering**

11.4.1.1 *Krysssubsidiering fra store til små fartøy*

Som redegjort i kapittel 5.3, medfører avgiftssystemet en betydelig grad av krysssubsidiering fra store til små fartøy. Eksempelvis kan losavgiftene for et fartøy i størrelsesorden 100 000 bruttotonn være ti ganger høyere enn for et fartøy på 2 000 bruttotonn ved en tilsvarende losing.

Denne krysssubsidiering har vært begrunnet med at avgiftssystemet skal ta hensyn til de ulike fartøyenes betalingsevne, slik at ingen enkeltstående fartøygruppe vil bli utkonkurrert som en konsekvens av losplikt- og losavgiftssystemet.

Utvalget ser at det kan være enkelte problematiske sider ved denne krysssubsidiering, ved at forskjellene i avgiftsnivå blir så vidt store (for nærmere beskrivelse vises det til kapittel 5.3). Strukturen med krysssubsidiering innebærer også at inndekningen av lostjenestens kostnader er svært avhengig av en relativt liten fartøysgruppe. Samti-

dig ser vi at det er nødvendig å ta hensyn til de ulike fartøysgruppernes betalingsevne, og at dette hensynet vil medføre en viss grad av krysssubsidi-ering.

Utvalget mener for øvrig at det kan stilles spørsmål ved om det er riktig å kalle dette kryss-subsidiering. De største fartøyene utgjør den stør- ste risikoen fordi de potensielle konsekvensene ved ulykker er betydelige. Kostnaden ved å levere en tilfredsstillende lostjeneste til denne typen far- tøy er høyere da det krever betydelig mer kompe- tanse fra losen enn ved losing av mindre skip. Utvalget mener også at avgiftssystemet bør ta hensyn til risikoen forbundet med det enkelte far- tøy, slik at fartøy med høy risiko får høyere avgift.

11.4.1.2 Krysssubsidi-ering mellom kystregioner og sjøtrafikkavdelinger

Avgiftssystemet kan også sies å være krysssubsidi- ert ved at avgiftssystemet er felles for hele kysten mens kostnadene forbundet med losing varier betydelig mellom de ulike kystregioner og sjøtra- fikkavdelinger.

Bakgrunnen for kostnadsforskjellene mellom ulike kystregioner og sjøtrafikkavdelinger henger sammen med både naturgitte og trafikale forhold, og er nærmere beskrevet i kapittel 5. Et felles avgiftssystem for hele landet har blitt begrunnet med at lostjenesten er en lovpålagt tjeneste hvor det påligger staten et ansvar å tilby en likartet tje-

neste langs hele kysten. I dette inngår også at losplikt- og losavgiftssystemet som sådan ikke bør virke konkurransevridende mellom ulike kystre- gioner eller havneområder.

Etter utvalgets vurdering er det gode argu- menter for et felles avgiftssystem langs hele kys- ten. Vi vil imidlertid tillegge at kostnadsutviklin- gen i de ulike regionene og sjøtrafikkavdelingene bør følges nøye, og at krysssubsidi-eringen i avgift- strukturen løpende vurderes også i forhold til dette.

Utvalget mener prinsipielt at krysssubsidi-ering som er en konsekvens av distriktshensyn bør dek- kes av staten. Statlig dekning av deler av lostjenes- ten vil også være et incitament for statlige myndig- heter til å drive en effektiv lostjeneste. En omleg- ging til statlig finansiering vil sikre både stabil grunnfinansiering av beredskapen langs hele kys- ten samtidig som det vil gi et sunt incitament til god kostnadsstyring.

11.4.2 Utvalgets anbefaling

Utvalget mener at avgiftssystemet må være minst mulig konkurransevridende og bidra til god sik- kerhet på kysten. I oppbyggingen av avgiftssyste- met er det også viktig å ta hensyn til risikoen for- bundet med det enkelte fartøy. Avgiftssystemet er et spørsmål som løpende må vurderes av Fiskeri- og kystdepartementet og Kystverket.

Kapittel 12

Utvalgets vurdering av lostjenestens organisering

12.1 Generelt om lostjenestens organisering

12.1.1 Innledning

Utvalget har vurdert dagens organisering av lostjenesten og om det kan være aktuelt med andre organisasjonsformer. Det er lagt vekt på at organiseringen må legge til rette for en solid operativ tjeneste med kostnadseffektiv drift, og et tydelig skille mellom tjenesteutøvelse og forvaltningsoppgaver. Organiseringen må også sikre tilstrekkelig beredskap og høyt sikkerhetsnivå.

12.1.2 Innspill vedrørende lostjenestens organisering

Utvalget har mottatt flere innspill fra sjøfartsnæringen og andre berørte interesser om lostjenestens organisering. De gir generelt uttrykk for at det organisatoriske skillet mellom drift og tjenesteutøvelse, forvaltningsoppgaver og tilsyn må bli tydeligere enn i dag. Utskillelse av drift og tjenesteutøvelse fra Kystverket og privatisering nevnes som mulige løsninger, særlig for de delene av tilbringertjenesten der man kan forvente lavere kostnad fra en ekstern tilbyder.

Norges Rederiforbund og Norsk Losforbund har levert notater med synspunkter på organiseringen. Rederiforbundet understreker at dagens organisering har ført til en uheldig sammenblanding av roller hvor det ikke skilles klart mellom utøvelsen av forvaltningsoppgaver og operative oppgaver. Manglende sentral styring og store lokale variasjoner i praktiseringen av regelverk og prosedyrer trekkes også fram. Norsk Losforbund gir uttrykk for at den største svakheten med dagens organisering er mange organisatoriske nivå og lange og til dels uklare styringslinjer. Dette resulterer i tidkrevende saksbehandling og dårlig styring. Losforbundet understreker også at skillet mellom forvaltning og driftsoppgaver er uklart, og at dette resulterer i manglende innsyn i hvilke oppgaver losavgiftene dekker. Utvalget

merker seg at de innkomne innspillene i stor grad peker i samme retning.

12.1.3 Utredning av lostjenestens organisering

Fiskeri- og kystdepartementet har, etter initiativ fra utvalget, innhentet en utredning fra konsultantselskapet Agenda Kaupang AS om fordeler og ulemper med dagens organisering av lostjenesten og mulige alternativer til dagens organisering. Utredningen har vært et viktig innspill i utvalgets vurdering av lostjenestens organisering.

Alternativer til dagens organisering

I Agenda Kaupangs rapport er det skissert tre hovedalternativer til dagens modell.

Alternativ 1 organiserer lostjenesten som egen enhet i Kystverket. Modellen innebærer at lostjenesten trekkes ut av Kystverkets nåværende regioner og legges i linje direkte under Kystverkets hovedkontor, enten under dagens sjøsikkerhetsavdeling eller (fortrinnsvis) under en egen losavdeling som har spesifikt ansvar for lostjenesten. Senter for los og VTS organiseres direkte under hovedkontoret. Lostjenesten samles dermed under en felles ledelse, og et nivå i styringskjeden fjernes. Internasjonalt er det organiseringen av Sveriges lostjeneste som likner mest på dette alternativet.

Alternativ 2 er å organisere lostjenesten som statseid selskap (statsforetak), og dermed flytte den operative virksomheten ut av Kystverket. Foretaket kan eies av Fiskeri- og kystdepartementet eller et annet departement, og vil i prinsippet selv ha ansvar for å organisere seg mest mulig hensiktsmessig. Generelt vil forvaltningsoppgaver, tilsyn, kontroll og fastsettelse av priser fremdeles tilligge Kystverket, men enkelte veldefinerte forvaltningsoppgaver kan utføres av foretaket. Staten vil ha to roller i forhold til foretaket; på den ene siden regulator på sjøsikkerhetsområdet og tilsynsorgan, på den andre siden eier med

ansvar for at driften av tjenesten er effektiv og holder nødvendig kvalitet.

Foretaket vil være underlagt eierstyring fra statens side, men vil være et selvstendig rettssubjekt med et selvstendig økonomisk ansvar. Foretaket finansieres gjennom egne inntekter, og vil ha betydelig større finansiell frihet enn et statlig forvaltningsorgan. De ansatte vil ikke være statstjenestemenn, med de lover og avtaler som gjelder for disse. Det må imidlertid forutsettes at arbeidsvilkårene vil holde samme nivå som i et forvaltningsorgan.

Finlands lostjeneste er organisert på liknende måte som alternativ 2. Her er lostjenesten driftet gjennom et statlig aksjeselskap, Finpilot Pilotage Ab, med monopol på å tilby lostjenester. Lostjenesten er som i Norge finansiert gjennom losgebyrer, og gebyrene skal tilsvare de reelle utgiftene med tjenesten. Trafiksikkerhetsverket fører tilsyn med Finpilots virksomhet og ivaretar forvaltningsoppgaver som utstedelse av lossertifikater, samt dispensasjoner fra losplikten og farledsbevis.

Alternativ 3 er konkurranseutsetting av lostjenesten. Dette vil innebære at staten legger ned og selger dagens losvirksomhet og baserer lostjenesten på innkjøp av tjenester fra private aktører. Staten vil ha to roller; på den ene siden regulator på sjøsikkerhetsområdet og tilsyns- og kontrollorgan, på den andre siden innkjøper av lostjenester. Ulike geografiske losområder vil legges ut på anbud, med spesifiserte krav til lostjenestene med hensyn til kvalitet, tilgjengelighet osv. Staten vil videre fastsette prisnivået på tjenestene og kreve inn avgiftene. Modellen forutsetter at det er reell konkurranse mellom tilbydere av lostjenester, også over tid. Statens innkjøp av lostjenester må være konkurransenøytrale, og fordele seg på et visst antall leverandører som skifter over tid. Av de landene utvalget har innhentet informasjon fra, er det ingen som har konkurranseutsatt lostjenesten slik det er skissert i dette alternativet.

Agenda Kaupang har også vurdert en modell med full privatisering, der kjøp og salg av lostjenester skjer mellom private aktører i et marked med staten som regulator. Danmark har i enkelte geografiske områder gjennomført en liknende løsning, der private tilbydere og den statlige lostjenesten konkurrerer om oppdrag. En slik modell vurderes imidlertid ikke som gjennomførbar i Norge, blant annet på grunn av vansker med å etablere reell konkurranse mellom ulike tilbydere i hele landet.

12.1.4 Utvalgets vurdering

12.1.4.1 Vurdering av dagens organisering

Utvalget har vurdert dagens organisering av lostjenesten på grunnlag av innkomne innspill og utredningen fra Agenda Kaupang. Lostjenesten er i dag en del av Kystverket, og overordnet budsjett-, fag- og resultatansvar er lagt til Sjøsikkerhetsavdelingen ved Kystverkets hovedkontor. Den operative lostjenesten er organisert i sju sjøtrafikkavdelinger som er underlagt Kystverkets fem regioner. For en nærmere beskrivelse av dagens organisering, vises det til kapittel 4.4.

Utvalget merker seg at dagens organisering, der lostjenesten er samorganisert med Kystverkets øvrige ansvarsområder og tjenester, gir bredt perspektiv på feltet der ulike sjøsikkerhetstiltak ses i sammenheng. Dette gjør det mulig for Kystverket å gjøre nytte av losenes kompetanse på andre områder innen kystforvaltning, gir mindre behov for å bygge opp samme kompetanse flere steder og kan innebærer visse stordriftsfordeler. Svakheter ved dagens organisering er likevel betydelige. Mangel på enhetlig ledelse og organisatorisk fellesskap, mange organisasjonsnivåer, lang vei fra den enkelte ansatte til ledelsen samt uklare grenser mellom drifts- og forvaltningsoppgaver fremstår som de viktigste utfordringene. Regionmodellen er et tilsynelatende unødvendig organisasjonsnivå og innebærer en uryddig styringslinje som svekker mulighetene for endring og utvikling.

12.1.4.2 Vurdering av alternativer til dagens organisering

Utvalget mener at dagens organisering har en rekke åpenbare svakheter, og at det er lite hensiktsmessig å videreføre denne. På denne bakgrunn er ulike alternative organiseringsmåter vurdert. Utvalget har, i tråd med Agenda Kaupangs utredning, tatt utgangspunkt i følgende kriterier:

- Kostnadseffektivitet, at ressursene utnyttes så effektivt som mulig.
- Transparens, at det mulig å se hvilke kostnader som er knyttet til de ulike oppgavene på losområdet.
- Styrbarhet, mulighetene til å styre lostjenesten i et samlet perspektiv.
- Service og brukerorientering.
- Ivaretagelse av ulike roller, at ulike roller ivaretas på en tydelig og troverdig måte, der en skillemåte i tilstrekkelig grad mellom roller som potensielt kan komme i konflikt (operativ virksomhet, faglig rådgivning, tilsyn).

Det er videre lagt til grunn at de alternative organisasjonsmodellene ikke må svekke sjøsikkerheten eller øke miljørisikoen langs kysten, og at tjenestetilbudet skal være likeartet kysten rundt.

Konkurransetsetting av lostjenesten (Agenda Kaupangs alternativ 3) er etter utvalgets mening den alternative modellen som er minst aktuell. Modellen forutsetter at det utvikler seg reell konkurranse mellom tilbydere av lostjenester i hele landet, og at et velfungerende marked opprettholdes over tid. Dette er svært krevende forutsetninger, og utvalget stiller seg tvilende til om det vil være mulig å oppnå reell konkurranse mellom tilbydere over tid. Videre vil transaksjonskostnader knyttet blant annet til innkjøp av tjenester kunne bli betydelige, og det er usikkert om kostnadsbesparelser vil oppnås. Modellen gir bare mulighet for indirekte styring av lostjenesten gjennom avtaler og kontrakter, og kvaliteten på tjenestetilbudet vil derfor kunne variere. Endelig skiller modellen seg sterkt fra dagens ordning, og er dermed forbundet med stor usikkerhet og høy risiko.

Å organisere lostjenesten som egen enhet i Kystverket (alternativ 1) eller å organisere lostjenesten som statseid selskap (alternativ 2), peker seg etter utvalgets mening ut som gode alternativer. I Agenda Kaupangs utredning blir disse to modellene vurdert tilnærmet likt ut fra de aktuelle vurderingskriteriene. Begge modeller gir en tydeligere styringslinje enn i dag ved å samle lostjenesten under en felles ledelse og å fjerne (minst) ett nivå i styringskjeden. Dette gir bedre styringsmuligheter innad i organisasjonen, mulighet for mer effektiv drift og bedre ressursutnyttelse, økt gjennomsiktighet når det gjelder hvilke oppgaver losavgiftene finansierer, og et prinsipielt sett klarere skille mellom forvaltningsoppgaver og drift og tjenesteyting.

En vesentlig positiv effekt av å skille drift og forvaltning, er at det hindrer at brukerfinansieringen brukes til offentlige forvaltningsoppgaver.

Utvalget vil peke på at i tillegg til alternativene skissert av Agenda Kaupang, kan det være aktuelt å organisere lostjenesten som et eget statlig forvaltningsorgan underlagt Fiskeri- og kystdepartementet. I en slik modell vil forvaltningsorganet få ansvar for lostjenestens operative drift, og være uavhengig av Kystverket. De forvaltningsmessige oppgavene blir liggende i Kystverket. Dette alternativet likner Agenda Kaupangs alternativ 2, og kalles i det følgende for alternativ 2b. Til forskjell fra alternativ 2, vil imidlertid de ansatte i lostjenesten forbli statstjenestemenn. Forvaltningsorganet vil heller ikke ha den samme økonomiske friheten som et statseid selskap. Alternativ 2b vil

ha de samme fordelene som alternativ 1 og 2 med tanke på tydelig styringslinje, styringsmuligheter innad i organisasjonen, effektiv drift, gjennomsiktighet (transparens) og skille mellom forvaltningsoppgaver og drift og tjenesteyting.

Både alternativ 1, 2 og 2b vil kunne få store konsekvenser for Kystverkets øvrige organisasjon, da regionene vil miste en del av sin portefølje som er viktig og ressurskrevende. Konsekvensene for Kystverkets øvrige organisasjon antas likevel å bli langt større med alternativ 2 og 2b, som innebærer at den operative delen av lostjenesten i sin helhet flyttes ut av Kystverket og at stabs- og støttefunksjoner knyttet til lostjenesten må bygges ned. Det må også vurderes om deler av Kystverkets stabs- og støttefunksjoner skal overføres til foretaket eller forvaltningsorganet.

Alternativ 1 vil generelt innebære mindre endringer i organiseringen av lostjenesten sammenlignet med alternativ 2 og 2b. Det gir mindre usikkerhet og risiko. Samtidig innebærer dette alternativet at den operative driften av lostjenesten blir knyttet nærmere til Kystverkets hovedkontor, og det kan derfor bli mer krevende å skille organisatorisk mellom forvaltningsoppgaver og drift og tjenesteyting. Det antas imidlertid at dette kan håndteres gjennom å opprette tydelige skillelinjer mellom ulike organisasjonsnivåer og enheter. Alternativ 2 og 2b gir i utgangspunktet mulighet for et klarere skille mellom forvaltningsoppgaver og operativ drift. Dette kan imidlertid føre med seg behov for å bygge opp en viss parallell kompetanse i henholdsvis Kystverket og statsforetaket/forvaltningsorganet for å sikre en faglig solid håndtering av forvaltningsoppgavene i Kystverket.

Videre gir alternativ 2 og 2b teoretisk sett noe større muligheter for effektivisering av driften og bedre ressursutnyttelse enn alternativ 1. Bakgrunnen er at et statlig foretak vil ha større frihet og handlingsrom enn en avdeling underlagt Kystverket til å utforme og drive virksomheten på den måten foretaket finner mest mulig effektiv. Organisasjonens interne styrbarhet vil med andre ord være god, og den vil ha god dynamikk med tanke på videreutvikling og effektivisering.

Et statlig foretak (alternativ 2) har også større finansiell frihet enn de andre organisasjonsformene. Statens muligheter for styring av lostjenesten blir imidlertid svakere enn med alternativ 1 og 2b. Eierstyring, som følger av alternativ 2, innebærer en mer indirekte styringsform som skiller seg vesentlig fra instruksjonsretten staten har overfor forvaltningsorganer. Utvalget vil imidlertid peke på at legitimiteten overfor brukerne av lostjenes-

ten vil kunne styrkes dersom lostjenesten organiseres i et statlig foretak. Brukerne kan være representert i foretakets styre, og dette vil sikre at brukernes behov og synspunkter blir tatt hensyn til.

Å organisere lostjenesten som egen enhet i Kystverket (alternativ 1), et statseid selskap (alternativ 2) og som et eget forvaltningsorgan (alternativ 2b) fremstår som gode organisatoriske alternativer med stort potensial til å rette opp mange av svakhetene ved dagens organisering av lostjenesten. De tre modellene har noe ulike styrker og svakheter, og hvilken modell som velges, vil avhenge av hva som vektlegges. Utvalget merker seg at Norsk Losforbund går inn for at lostjenesten organiseres som egen enhet i Kystverket, mens Norges Rederiforbund ønsker et statseid selskap.

Uavhengig av hvilken av modellene som velges, legger utvalget til grunn at forvaltningsoppgaver og drift og tjenesteyting skiller tydelig. Oppgavene knyttet til drift og tjenesteyting finansieres av brukerne. Forvaltningsoppgavene vil, uavhengig av modell, bli liggende i Kystverket.

12.1.4.3 Nærmere om konsekvenser for de ansatte ved omorganisering

Utvalget vil peke på at omorganisering av lostjenesten vil ha konsekvenser for de ansatte. Omfanget av endringene blir størst med omorganisering til et statlig foretak eller ved privatisering.

Som statstjenestemenn er lostjenestens ansatte underlagt lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. (tjenestemannsloven), med de reglene denne gir for tilsetning og opphør av arbeidsforhold. De er også omfattet av Hovedtariffavtalen i staten. Ved en omorganisering til foretak, faller denne tilknytningen bort.

Utvalget har forstått at losene faller utenfor virkeområdet til lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) med bakgrunn i en langvarig praktisering av å tolke losing inn under unntaket om «sjøfart» i § 1-2, samtidig som de er unntatt fra lov 16. februar 2007 nr. 9 om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven). Losene er heller ikke omfattet av forslag til ny skipsarbeiderlov. Losene synes dermed ikke å være omfattet av en helhetlig verneavgivning. I dag er losene vernet gjennom summen av tjenestemannslovens bestemmelser om tilsetning og stillingsvern, Hovedtariffavtalens bestemmelser om lønn, arbeidstid, fritid og permisjoner, samt fremforhandlede særavtaler som justerer og supplerer Hovedtariffavtalens bestemmelser. Dersom lostjenesten blir skilt i et statlig foretak, vil dette vernet falle bort, og det vil da være helt nødvendig å få sikret losenes grunnleggende rettigheter på en annen måte.

Utvalget mener at dagens ordning heller ikke er god nok, særlig ettersom grunnleggende rettigheter i arbeidslivet ikke bør hvile på en fremforhandlet tidsbegrenset avtale. Dette spørsmålet bør derfor, uavhengig av konklusjonene om lostjenestens organisering, vurderes nærmere.

12.1.4.4 Brukermedvirkning

Lostjenesten er fullfinansiert av brukerne. Det har vært spilt inn fra næringens organisasjoner et ønske om brukermedvirkning. For å optimalisere tjenesten, må brukermedvirkning vektlegges uavhengig av fremtidig organisering.

12.1.5 Utvalgets anbefaling

Dagens organisering av lostjenesten har flere åpenbare svakheter, og innebærer en sammenblanding av forvaltningsoppgaver og operativ

Tabell 12.1 Oppgaver fordelt på henholdsvis drift og tjenesteyting og forvaltning

Drift og tjenesteyting	Forvaltning
Operativ losing	Faglig rådgivning og bistand ovenfor departementet
Losformidling	Regelverksutforming
Tilbringertjeneste	Tilsyn og kontroll
Opplæring loser	Farledsbevisordningen
Fakturering og inndrivning av avgifter	Vurdere og fastsette lokale begrensninger og lospliktfriske korridorer
	Sertifisering av loser
	Ev. administrering av assessorordning

drift. Utvalget mener derfor at lostjenesten må omorganiseres for å sikre tjenesten nødvendig legitimitet blant brukerne.

Utvalget anbefaler at lostjenesten enten organiseres som en egen enhet i Kystverket, som et eget forvaltningsorgan eller som et eget statsforetak. I valg av modell må det legges vekt på kostnadseffektivitet. Organiseringen må videre sikre et tydelig skille mellom forvaltningsoppgaver, medregnet myndighetsutøvelse, tilsyn og kontroll, og operativ drift. Forvaltningsoppgavene vil, uavhengig av valg av organisasjonsmodell, ivaretas av Kystverket, og disse oppgavene bør ikke finansieres av brukerne.

Utvalget legger til grunn at brukermedvirkning vil bli vektlagt uavhengig av fremtidig organisering.

Utvalget vil bemerke at forholdene synes å ligge til rette for at en omorganisering der lostjenestens operative del skilles ut som egen enhet i Kystverket (alternativ 1) kan gjennomføres raskt og uten ytterligere utredninger.

Uavhengig av hvilken organisering som velges, bør losenes verneavgivning gjennomgås og vurderes. For en nærmere omtale av disse spørsmålene, se kapittel 13.2.2.

12.2 Nærmere om tilbringertjenesten

12.2.1 Innledning

Utvalget har vurdert dagens organisering av tilbringertjenesten, og om en annen organisering kan være mer hensiktsmessig. Uavhengig av hvilken organisasjonsform som velges for lostjenesten, kan organiseringen av tilbringertjenesten vurderes separat. Med utgifter tilsvarende om lag 30 prosent av lostjenestens samlede kostnader, utgjør tilbringertjenesten en betydelig del av kostnadsbildet.

12.2.2 Innspill og utredninger

Utvalget har fått flere innspill der det foreslås å konkurranseutsette tilbringertjenesten. Utvalget



Figur 12.1 Losbåt på oppdrag.

Foto: Kystverket

har også fått tilgang på en rapport fra Kystverket (2012) der tilbringertjenesten blir analysert. Rapporten påviser store forskjeller i kostnader mellom de forskjellige losbåtstasjonene, og anbefaler å lyse ut tjenesten på anbud ved de stasjonene som har høyest timepris. Rapporten viser imidlertid at innleid tilbringertjeneste har betydelig lavere total kostnader også ved stasjoner med lavere timepris.

I rapporten er det en analyse av hva det ville koste Kystverket å drifte tilbringertjenesten selv ved et utvalg stasjoner som i dag har leid drift. Analysen er basert på kostnader ved stasjoner som i dag er i Kystverkets drift og har tilsvarende aktivitetsnivå som stasjonene med leid drift. Tabellen under, som fremstiller analyseresultatene, viser at det har vært lønnsomt for lostjenesten å ha leid drift ved de stasjonene som er gjennomgått. Kostnadene ved leid drift har variert fra 3,2 til 5,0 millioner kroner, mens stipulert kostnad ved egen drift varierer fra 6,4 til 8,9 millioner kroner. Gjennomsnittskostnaden per oppdrag blir høyere for stasjoner med få kjøretimer, fordi de faste kostnadene blir dominerende.

12.2.3 Utvalgets vurdering

Tilbringertjenesten er en ren støttefunksjon til lostjenesten. Dagens ordning fremstår som svært kostnadskrevende. Utvalget vil fremheve viktigheten av at tjenesten drives så kostnadseffektivt som mulig.

Et viktig kvalitetsparameter for tjenesten er sikker transport av losene til rett tid, til eller fra fartøy.

Figuren under er hentet fra Kystverkets gjennomgang av tilbringertjenesten, og synliggjør at det er store forskjeller i kostnad per driftstime mellom stasjonene.

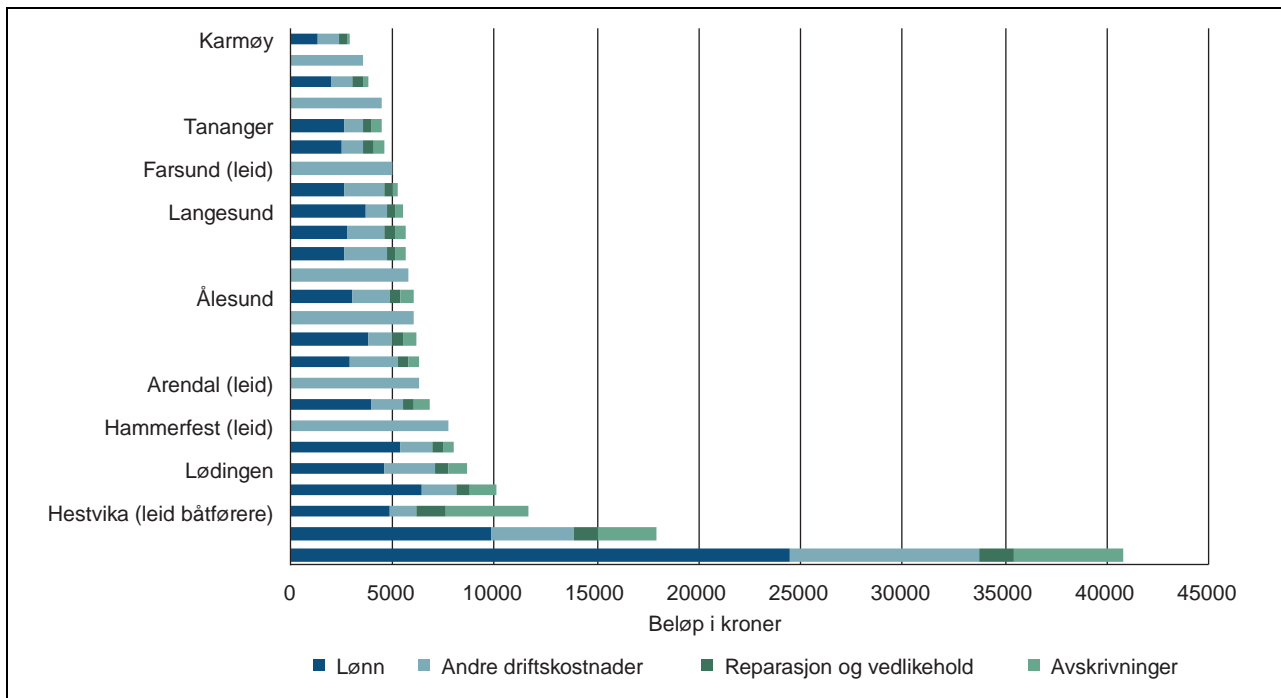
Utvalget mener at det bør innhentes anbud på drift av flere losbåtstasjoner enn de Kystverket selv har foreslått i sin rapport. Rapporten sannsynliggjør at det foreligger et innsparingspotensial i å leie inn tilbringertjeneste også på stasjoner som har mellomstor trafikk. En slik innhenting kan også gi bakgrunn for å vurdere om de øvrige delene av tilbringertjenesten drives kostnadseffektivt, og om alternative tilbydere kan bidra til å redusere de samlede kostnadene til tjenesten. Fordi markedet for tilbringertjenester enkelte steder vil kunne være begrenset, kan drift i egen regi på slike steder bli det mest kostnadseffektive.

Økt grad av innleie i tilbringertjenesten vil medføre overtallighet blant losbåtførere i lostjenesten. Det vil bli visse merkostnader med håndteringen av overtallige ansatte. En mindre tilbringertjeneste innad i lostjenesten vil også innebære noe mindre behov for administrasjon i lostjenesten. Økt bruk av innleide tjenester vil medføre økt administrasjon for å utforme anbud og følge opp kontrakter for de stasjonene som blir drevet av eksterne tilbydere.

Tabell 12.2 Sammenligning av stasjoner med leid drift og stipulerte kostnader dersom stasjonen skulle blitt drevet av Kystverket. Tall fra 2011, beløp i kroner.

Stasjonsnavn	Florø (leid)		Hestvika (leid båtførere)		Bodø (leid)		Hammerfest (leid)		Kirkenes (egen)
	Leid drift	Egen drift	Leid drift	Egen drift	Leid drift	Egen drift	Leid drift	Egen drift	Egen drift
Lønn som i	Lødingen		Kirkenes		Kirkenes		Kirkenes		Sammenligning
Lønn	- 5 128 191	1 320 503	3 684 262		- 3 684 262		- 3 684 262		3 684 262
Andre driftskost.	5 029 388	2 000 000	383 280	1 200 000	4 670 475	1 500 000	3 761 266	1 500 000	1 538 254
Rep&vedl.-hold	- 647 400	392 202	392 202		- 537 467		- 449 459		426 806
Avskrivning	- 1 082 000	1 082 000	1 082 000		- 1 082 000		- 1 082 000		1 082 000
Sum kostnad	5 029 388	8 857 591	3 177 985	6 358 464	4 670 475	6 803 729	3 761 266	6 715 721	6 731 322

Kilde: Kystverket



Figur 12.2 Kostnad per kjøretime. Tall fra 2011, beløp i kroner.

Kilde: Kystverket

12.2.4 Utvalgets anbefaling

Tilbringertjenesten er en ren støttefunksjon for lostjenesten, og under forutsetning av at sikkerheten for losene ivaretas, bør den mest kostnadseffektive organisasjonsformen velges. Dette fordrer en fleksibel kontraktsstrategi for de ulike områdene med hensyn til eierskaps- og driftsformer. Etter utvalgets oppfatning innebærer det at tilbringertjenesten i mye større grad enn i dag bør kjøpes inn fra andre aktører etter anbud.

12.3 Nærmere om losformidlingen

12.3.1 Innledning

Som del av vurderingen av lostjenestens organisering, har utvalget vurdert om losformidlingen er organisert på en hensiktsmessig og kostnadseffektiv måte.

12.3.2 Utvalgets vurdering

Losformidlingen utgjør om lag fem prosent av de totale kostnadene til lostjenesten, og er lokalisert på losformidlingskontorer i Lødingen, Kvitsøy og Horten. Utvalget mener det er viktig for den øvrige lostjenesten at formidlingen av losoppdrag

skjer på en mest mulig effektiv måte. Dette forutsetter at losformidlingen kan holde oversikt over tilgjengelige losere og deres sertifikater og bruke denne kunnskapen til å koble riktig los til riktig fartøy, både med tanke på det aktuelle fartøyet seilas og for de neste oppdragene som venter. En effektiv losformidling bidrar til høy utnyttelsesgrad av loskorpset og reduserer ventetiden for fartøy som søker los.

Ved å ha en oppsplittet losformidlingstjeneste bestående av tre selvstendige enheter, har man mindre muligheter for å tilpasse bemanningen etter aktivitetsnivå. Dette begrenser tjenestens effektivitet. Videre gjør en slik organisering det vanskeligere å holde en enhetlig praksis for tjenesten. En fordeling på tre kontorer med geografisk inndelte ansvarsområder har imidlertid medført at losformidlerne kjenner sine områder svært godt. Dette gjør dem bedre i stand til å planlegge losoppdrag ut fra hvordan losene kan reise rundt i området.

Selv om innsparingspotensialet må anses begrenset, fremstår det ikke for utvalget som hensiktsmessig å dele denne tjenesten på tre enheter. Det er særlig hensynet til en effektiv utnyttelse av personell på vakt og hensynet til enhetlig formidlingspraksis som taler for å slå sammen formidlingskontorene.

12.3.3 Utvalgets anbefaling

Utvalget anbefaler at dagens tre losformidlingskontor vurderes slått sammen, for derved å sikre en mest mulig effektiv utnyttelse av personellres-

sursene og en enhetlig praktisering av formidlingstjenester langs kysten. Losformidlingen bør, uavhengig av lokalisering, underlegges en felles ledelse.

Kapittel 13

Forslag til nye lovbestemmelser

13.1 Innledning

Utvalget har hatt som en av sine oppgaver å komme med forslag til nye lovbestemmelser om lostjenesten. Hensikten med arbeidet har vært å sikre at losloven med tilhørende forskriftsverk er brukervennlig, og derigjennom legger til rette for en effektiv lostjeneste som bidrar til å trygge og sikre skipsfarten.

Gjeldende loslov ble vedtatt 16. juni 1989, og det har skjedd endringer både i skipsfarten og losordningen siden den gang. Gjeldende loslov og underliggende forskrifter kan karakteriseres som et lite moderne regelverk, og det er behov for en oppdatering og modernisering. Gjennomgangen har derfor hatt som et siktemål å forenkle og modernisere regelverket.

Loven er supplert av et omfattende forskriftsverk. Lospliktforskriften inneholder de viktigste materielle bestemmelsene om losplikt og farledsbevis. Siste vesentlige revisjon av lospliktforskriften trådte i kraft 1.1.2011. En viktig del av utvalgets lovarbeid har vært å løfte prinsipielle spørsmål fra forskriftsnivå til lovnivå, særlig hva gjelder farledsbevisordningen.

13.2 Utvalgets vurderinger og anbefalinger

Det har vært et siktemål med gjennomgangen av gjeldende loslov å foreta en oppdatering og modernisering av lovbestemmelsene. I tillegg er lovteksten forsøkt harmonisert med ordlyden i havne- og farvannsloven. Begrunnelsen for dette er at øvrige tiltak knyttet til forebyggende sjøsikkerhet er regulert i eller i medhold av havne- og farvannsloven.

Utkastet inneholder også de forslag til endringer i losordningen som utvalget anbefaler, og som krever rettslig regulering.

For å sikre et helhetlig regelverk, har utvalget foretatt en tilnærmet full gjennomgang av gjeldende loslov. Der det ikke er foreslått nye lovbe-

stemmelser, er det gitt anbefalinger for å adressere særlige problemstillinger.

Gjennom sitt arbeid med utkast til nye lovbestemmelser, har utvalget også vurdert deler av forskriftsverket. Etter utvalgets vurdering er forskriftsverket fragmentert, og det fremstår som lite brukervennlig både for brukerne og forvaltningen. Enkelte forskrifter har ikke tilfredsstillende kvalitet, verken når det gjelder materielt innhold eller struktur. Forskriftsverket er utviklet gjennom flere år uten særlig fokus på koordinering, noe som har resultert i en kombinasjon av relativt nye forskrifter og regelverk av eldre dato som trenger full revisjon.

Utvalget har, som tidligere nevnt, løftet enkelte prinsipielle spørsmål fra forskriftsnivå til lovnivå. Dette, sammen med behovet for et mer moderne og brukervennlig forskriftsverk, medfører at departementet på et senere tidspunkt bør gjennomgå forskriftene til losloven.

13.2.1 Særlig om erstatningsansvar

Etter gjeldende loslov § 24 er staten ikke ansvarlig for tjenestefeil begått av statsloser under losing. Statslosen betraktes som å være i fartøyets tjeneste under losingen, og erstatningsansvaret etter lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning (skadeserstatningsloven) § 2-1 er lagt til reder. Norges Rederiforbund har ovenfor utvalget stilt spørsmål ved argumentene for ordningen.

Utvalget vurderer at ovennevnte problemstilling er av stor betydning for både næringen og staten, samt at den har internasjonale dimensjoner. Problemstillingen fortjener en grundigere gjennomgang enn det som har vært mulig innenfor rammene av utvalgets mandat, og må blant annet sees i sammenheng med sjøloven § 151 om reders ansvar for de som utfører arbeid i skipets tjeneste, herunder losen. Utvalget anbefaler at en slik gjennomgang foretas av en bredt sammensatt gruppe som innehar kompetanse på erstatningsrett, sjørett og sjøforsikring, skipsfart, los og internasjonale aspekter knyttet til problemstillingen.

13.2.2 Særlig om arbeidstidsregulering og vernebestemmelser

Som det fremgår av kapittel 12.1.4.3, er statslovene ikke omfattet av arbeidstids- og vernebestemmelsene i arbeidsmiljøloven, skipssikkerhetsloven og forslag til ny skipsarbeiderlov. Losloven regulerer ikke arbeidstid og gir ikke vernebestemmelser, se for øvrig merknadene til § 8 fjerde ledd i kapittel 13.3.

Utvalget vurderer at grunnleggende rettigheter som arbeidstid og vern av helse, velferd og sikkerhet i arbeidslivet bør være regulert i lov. Utvalget har vurdert at problemstillingen faller utenfor mandatet, og har heller ikke sett det som naturlig å adressere den i gjennomgangen av losloven. Utvalget er likevel bekymret for den manglende lovreguleringen, og er av den oppfatning at myndighetene bør sikre en slik lovregulering. Det vises i den sammenheng til kapittel 12.1.4.3 og 12.1.5.

13.2.3 Særlig om adgangen til å nekte å ta oppdrag

Det har vært reist spørsmål om losene og lostjenesten skal ha adgang til å nekte et oppdrag av faglige grunner. Etter utvalgets oppfatning er spørsmålet av et slikt omfang at det vil kreve en nærmere utredning. Denne utredningen har utvalget ikke hatt anledning til å foreta.

13.2.4 Særlig om bestemmelser som er av betydning for Forsvaret

Gjeldende loslov inneholder enkelte bestemmelser som er av særlig betydning for Forsvaret. Dette gjelder:

- Losloven § 1 som slår fast at et av formålene med loven er å medvirke til at Forsvaret kan løse sine oppgaver
- Losloven § 2 fjerde ledd som gir Kongen myndighet til å fastsette de endringer i loven som er nødvendige ved beredskap og i krig
- Losloven § 10 annet ledd om tjenestefrihet som inneholder et unntak for tjeneste på krigsfartøyer eller andre fartøyer under militær kommando
- Losloven § 13 første ledd nr. 2 om losplikt av hensyn til rikets sikkerhet, og
- Losloven § 21 om tjeneste ved beredskap og i krig

Bestemmelsene er ikke inkludert i utkast til lovbestemmelser i kapittel 13.4. Det er imidlertid

ikke tatt stilling til hvorvidt bestemmelsene bør videreføres i ny eller revidert loslov. Utvalget har søkt å avklare forholdet, men dette har ikke vært mulig innenfor rammene for utvalgets arbeid.

13.3 Merknader til de enkelte lovbestemmelsene

Til § 1 (lovens formål)

Begrepet «*losordningen*» er ment å omfatte det man tradisjonelt tenker på som lostjenesten og losplikten, men også farledsbevisordningen. Losordningen oppfattes å være et videre begrep enn lostjenesten, og mer formålstjenlig når en mener hele innretningen med losplikt, en operativ lostjeneste, en farledsbevisordning og de forvaltningsmessige aspektene knyttet til dette.

Begrepet «*samfunnsmessige hensyn*» favner bredt og omfatter, i tillegg til skipsfartsnæringen, andre berørte hensyn som tap av menneskeliv eller akutt forurensning med skade på miljø og eiendom som følge. Formålet om å sikre en effektiv lostjeneste omfattes også av begrepet.

I begrepet «*trygge og sikre skipsfarten*» ligger at det, gjennom losordningen, kan stilles krav til skipsfarten. Begrepene «*trygge og sikre*» kan ha flere betydninger, men her er begge begrepene tatt med for å vise at krav til sikker seilas som også skal være trygg for omgivelsene, faller inn under lovens formål.

Losordningen skal dermed bidra til å redusere risikoen for uønskede hendelser ved sjøtransport slik at skade på liv og helse, miljø og materielle verdier kan unngås.

Måten losordningen skal bidra til å redusere risikoen for uønskede hendelser på, er å sørge for at fartøy har navigator med tilstrekkelig farvannskompetanse om bord, det være seg los eller navigator med farledsbevis. Begrepet farvannskompetanse inkluderer også kompetanse i skipshåndtering og betjening av nødvendig teknisk utstyr relevant for kystseilas.

Til § 2 (virkeområde)

Bestemmelsen regulerer hovedsakelig det geografiske virkeområdet for loven, men inneholder i siste ledd også hjemmel for unntak fra lovens saklige virkeområde når det gjelder Svalbard og Jan Mayen.

Bestemmelsen svarer i hovedsak til gjeldende lov § 2, samt at lovteksten er forsøkt harmonisert med ordlyden i havne- og farvannsloven.

I tillegg foreslås det å endre formuleringen «norsk indre farvann og norsk sjøterritorium ellers» til «norsk sjøterritorium og indre farvann». Begrunnelsen for dette er at formuleringen fremstår som mer presis, i tillegg til at den er i tråd med definisjonen av territorialfarvann i lov 27. juni 2003 nr. 57 om norsk territorialfarvann og tilstøtende sone (territorialfarvannsloven) § 1.

Etter annet ledd bestemmer Kongen i hvilken utstrekning loven skal gjelde for elver og innsjøer som er farbare fra sjøen. Regelen må sees i sammenheng med første ledd, og medfører at den indre grensen for loslovens virkeområde i utgangspunktet vil være de indre grenser for indre farvann. Den foreslåtte løsningen er noe forskjellig fra gjeldende loslov og havne- og farvannsloven, og er ment å vise på en bedre måte at losplikt i Norge primært gjelder i sjø og ikke i vassdrag.

Utvalget har innhentet en betraktning fra Utenriksdepartementet når det gjelder de indre grenser for indre farvann. Ut fra en havrettslig betraktning har det ikke vært behov for å definere de indre grenser for indre farvann i folkeretten, da de indre farvann utgjør en integrert del av kyststatens territorium. Hva som anses å være en del av indre farvann synes videre å være behandlet noe ulikt i norsk lovgivning. Som en konsekvens bør forskrifter gitt med hjemmel i loven positivt angi sitt geografiske virkeområde dersom det kan være tvil om et område er omfattet av farvannsbegrepet. Et eksempel på en slik løsning er sjøtrafikkforskriften § 43 som avgrenser kapittelets virkeområde mot «vassdraget ovenfor Klosterfossen og slusene i Skien».

Etter tredje ledd gjelder loven for Svalbard og Jan Mayen i den utstrekning Kongen bestemmer. Forskriftskompetansen er, i tråd med den lovgivningspraksis som i all hovedsak følges i dag, lagt til Kongen. Gjeldende loslov omfatter ikke Jan Mayen, og hvorvidt regelverket om lostjeneste skal gjøres gjeldende for Jan Mayen vil måtte bero på en faglig vurdering.

Tredje ledd annet punktum gir uttrykkelig adgang til å fastsette de unntak fra og tilpasninger i loven som anses nødvendige som følge av de stedlige forhold på Svalbard og Jan Mayen, for eksempel av hensyn til is, infrastruktur og kort seilingssesong. «Stedlige forhold» omfatter alle forhold vedrørende stedet, slik som politiske, miljømessige og geografiske forhold.

Regjeringen innførte i 2011 en statlig lostjeneste for all skipstrafikk i farvannet ved Svalbard på tilsvarende måte som for fastlandet. Hensikten var å redusere risikoen for uønskede hendelser

ved sjøtrantsport i farvannet ved Svalbard, slik at skade på liv, helse og miljø kan unngås. Fiskeri- og kystdepartementet har fastsatt forskrift 25. juni 2012 nr. 655 om lostjenesten på Svalbard, som innebærer at losloven og forskrifter gitt med hjemmel i losloven også får anvendelse på øygruppen. Forskriften trådte i kraft 1. juli 2012. Det er foretatt enkelte stedlige tilpasninger, og losplikten innføres trinnvis for å gi næringen tid til å tilpasse seg de nye kravene. Seilingssesongen 2015 vil være første sesong med full losplikt for alle fartøysgrupper på Svalbard.

Bestemmelsen i gjeldende loslov femte ledd foreslås opphevet fordi det ikke anses å foreligge et behov for bestemmelsen. Det er heller ikke kjent at bestemmelsen er blitt benyttet.

Til § 3 (forholdet til folkeretten)

Bestemmelsen er ny og slår fast prinsippet om at loven gjelder med de begrensninger som er anerkjent i folkeretten eller følger av overenskomst med fremmed stat.

Formålet med bestemmelsen er å sikre at loven forstås i overensstemmelse med relevante internasjonale forpliktelser. Det dualistiske prinsipp medfører at folkerettslige regler ikke anses om gjeldende norsk rett uten at de inkorporeres. Som en konsekvens vil norske regler gå foran folkerettslige regler, i tilfelle konflikt. Bestemmelsen modifierer dette utgangspunktet på området for losloven. Er det etter forsvarlige tolkningsprinsipper ikke mulig å tolke bort en motstrid med folkerettslige regler, må som hovedregel og utgangspunkt den internrettslige regel tolkes innskrenkende i lys av folkeretten.

Bestemmelsen omfatter både den alminnelige, sedvanebaserte folkeretten, og bilaterale og multilaterale avtaler og traktater (konvensjoner, overenskomster, protokoller mv.) som Norge er bundet av. Det vises særlig til Havrettstraktaten og resolusjoner gitt av IMO. Reservasjonen vil også omfatte senere tilkomne folkerettsregler.

IMO har ikke gitt bindende reguleringer vedrørende los, men har, ved Resolution A.960(23), gitt anbefalinger vedrørende utdanning og sertifisering, samt operasjonelle prosedyrer for losere. Utkastet til lovbestemmelser gir, gjennom sine reguleringer og forskriftshjemler, det nødvendige rammeverk for en losordning som er i tråd med IMOs anbefalinger. I grove trekk dekker utkastet § 11 anbefalingene vedrørende utdanning og sertifisering, mens utkastets §§ 7 og 8 dekker anbefalinger til operasjonelle prosedyrer.

Til § 4 (definisjoner)

§ 3 i gjeldende loslov inneholder definisjoner av enkelte begrep knyttet til lostjenesten. I tillegg inneholder annet ledd en bestemmelse om at departementet i tvilstilfelle, ved enkeltvedtak eller forskrift, kan fastsette hva som forstås med definisjonene i paragrafen her.

Utkast til ny lovbestemmelse med definisjoner, viderefører definisjonen av losing, los, losplikt og fartøy. «*Løfteinnretning*» er inkludert i definisjonen av fartøy, likt med tilsvarende definisjon i havne- og farvannsloven. Definisjonen av los er slått sammen med tidligere definisjon av statslos og derfor utvidet til å omfatte «*ansatt i lostjenesten*». Dette vil hindre at enkelte utdanner seg til los på privat basis, og at andre enn den offisielle lostjenesten driver losvirksomhet og ansetter losere. Definisjonen av losplikt er utvidet til å inkludere farledsbevis.

Rederilos benyttes ikke lenger i Norge, og definisjonen av hva som menes med rederilos er derfor tatt ut.

Definisjonen av farledsbevis er ny og bygger på eksisterende definisjon i lospliktforskriften § 2 nr. 6. Definisjonen er noe annerledes enn gjeldende lospliktforskrift da den er harmonisert med utkastet § 10. Det er verdt å merke seg at definisjonen gjelder selve dokumentet hvor retten til å seile med farledsbevis er angitt. Selve rettigheten følger av utkastet § 10.

Det anses ikke å foreligge et behov for en hjemmel til å fastsette et nærmere meningsinnhold av definisjonene, og § 3 annet ledd i gjeldende loslov videreføres derfor ikke i utkastet til ny lovbestemmelse med definisjoner.

Til § 5 (organisering av lostjenesten)

Første ledd legger til grunn at lostjenesten skal organiseres i en forvaltningsmessig og en operativ del som skal være uavhengige av hverandre. Kravet til uavhengighet medfører som et minimum at forvaltningsmessig og operativ del ikke kan samles i samme avdeling innad i en etat, verken på lokalt eller nasjonalt nivå. Den forvaltningsmessige delen kan ligge i Kystverket. Den operative delen kan ligge i Kystverket eller skilles ut som en egen enhet.

Det vises til utvalgets innstilling kapittel 12.1.4, hvor alternativet med den operative del organisert i et statlig foretak drøftes. Denne løsningen vil kreve et eget lovarbeid.

Utøving av tilsynsmyndighet er regulert i § 14.

Til § 6 (losplikt)

Forskriftskompetansen i bestemmelsens første ledd bokstav a) avgrenses av lovens geografiske virkeområde i § 2.

Bestemmelsens annet ledd legger til grunn at innretningen av losplikten skal være risikobasert, og lister opp de hovedhensyn som skal inngå i risikovurderingen. Begrepet «*farvannets beskaffenhet*» peker tilbake på første ledd bokstav a), mens resten av leddet peker tilbake på første ledd bokstav b).

Tredje ledd fastslår hovedregelen om at fartøy som er omfattet av losplikten skal innfri plikten, enten ved å bruke los med sertifikat for vedkommende farvann, eller navigatør med farledsbevis for vedkommende farvann. Regelen fremkom tidligere av lospliktforskriften, men siden dette er en pliktregel mener utvalget at det er naturlig å omtale dette i loven. Vi viser for øvrig til Innst. S. nr. 296 (1995–96) fra Stortingets kontroll og konstitusjonskomite, der det fremholdes at rettigheter og plikter i størst mulig grad bør fremgå av loven.

Etter sin ordlyd gjelder fjerde ledd for alle fartøy, men regelen vil i praksis ikke komme til anvendelse for fartøy som er regulert som lospliktige med hjemmel i første ledd. Plikten etter fjerde ledd vil således omfatte fartøy som i utgangspunktet ikke er omfattet av losplikten. Fjerde ledd oppstiller en aktsomhetsstandard og pålegger skipsfører og reder en plikt til å vurdere om det er behov for veiledning av en los med hensyn til navigering og manøvrering. Ved vurdering av behovet for los skal det tas utgangspunkt i fartøyets faste navigatører, og bestemmelsen oppstiller dermed et forbud mot å bruke kjentmenn for å dekke behovet for navigasjonsveiledning. Formuleringen «*andre enn fartøyets faste navigatører*» innebærer således at det settes en skranke mot å bruke navigatører som ikke reelt er navigatør på fartøyet, med det ansvar det medfører etter annet relevant regelverk.

Til § 7 (skipsførerens plikter ved losing)

§§ 7 og 8 viderefører gjeldende loslov § 8. I tillegg er det inntatt enkelte nye bestemmelser. I utkastet til nye lovbestemmelser er det skilt mellom plikter som ligger til skipsføreren eller den som fører kommandoen i hans sted i § 7 og plikter som ligger til losen i § 8. De to bestemmelsene med tilhørende merknader må leses i sammenheng.

Første ledd i § 7 er ny, og oppstiller en generell plikt for skipsføreren eller den som fører kom-

mandoen i hans sted til å legge til rette for losingens utførelse. Å legge til rette for losingens utførelse innbefatter eksempelvis å sørge for nødvendig kost og innkvartering, samt å gi losen all den informasjon og tilgang til de navigasjonshjelpemidler som er relevant for tilrettelegging og gjennomføring av losingen. Klare brudd på plikten kan medføre at fartøyet ikke får los. Regelen er ikke ment å innbefatte en plikt til å følge losens anbefalinger og råd, noe som ville fjernet losingens karakter av å være veiledning. Dette medfører at regelen for eksempel ikke kan brukes av losen til å kreve bruk av taubåt.

Annet ledd viderefører gjeldende loslov § 8 annet ledd annet punktum, men har modernisert ordlyd. Begrepet kontroll erstatter «*direktiver på fartøyets vegne*». Kontroll er et begrep som forenkler ordlyden samtidig som det samsvarer med det engelske begrepet «to have the con». Det vises i denne forbindelse til merknadene til § 8 for en diskusjon om grensen mellom losing og det å ha kontrollen med fartøyets fremdrift, navigering og manøvrering. Sistnevnte skjer etter delegering fra skipsføreren eller den som fører kommandoen i hans sted. Det forutsettes at kontrollen blir overlatt og tatt tilbake på en tydelig og etterprøvable måte. I slike situasjoner bør losen likevel ikke styre ror og maskin direkte, med unntak av betjening av autopilot, men kan gi ror- og maskinordrer. Dette er ment å underbygge at losen ikke under noen omstendigheter skal erstatte noen av fartøyets navigatører. Med hjemmel i bestemmelsen kan losen gis kontrollen over fartøyet, men kan aldri gis kommandoen.

Annet ledd siste setning er ny og skal understreke at losen ved en lospliktig seilas ikke skal erstatte noen av fartøyets navigatører, men skal komme i tillegg til kapteinen eller den som fører kommandoen i hans sted. Setningen kommer til erstatning for gjeldende loslov § 9 som sier at ved eventuelle fravær av losen skal en av fartøyets offiserer være til stede på den plass hvorfra losen utfører losingen.

I tredje ledd presiseres at utkastet til nye lovbestemmelser ikke medfører noen endringer i de reglene som gjelder ansvaret til skipsføreren, eller den som fører kommandoen i hans sted, under en lospliktig seilas. Av dette følger at skipsfører, eller den som fører kommandoen i hans sted, kan og skal gripe inn dersom losen feilnavigerer og det er fare for ulykke.

Fjerde ledd åpner for å gi mer detaljerte bestemmelser om tilrettelegging for losingens utførelse, herunder om krav til innkvartering.

Til § 8 (losens plikter ved losing)

Bestemmelsen regulerer hvilke plikter losen har under sin utførelse av losingen.

Første ledd angir losen som ansvarlig for å veilede skipsføreren eller den som fører kommandoen i hans sted ved navigering og manøvrering av fartøyet. Leddet er en videreføring av bestemmelsen i gjeldende loslov om at losen er ansvarlig for losingen.

I tillegg til å angi losens plikter må første ledd også sees i sammenheng med § 7, fordi bestemmelsene til sammen oppstiller et skille mellom «*veiledning ved navigering og manøvrering*», slik losing defineres i § 3, og grensen mot det mere, nemlig å ha «*kontrollen med fartøyets fremdrift, navigering og manøvrering*», som omtalt i § 7. I det å være en veileder ligger at losen ikke gir ror eller maskinordre direkte, men formelt sett gjennom skipsfører eller den som fører kommando i hans sted (ansvarshavende navigatør). I praksis kan det være at rormannen handler direkte på losens ror- eller maskinordre, men det skjer da under den forståelse at ansvarshavende navigatør er enig. Når losen gir ror- eller maskinordre direkte, eller selv opererer autopiloten, er ikke dette formelt sett del av losingen, men derimot navigering og manøvrering på bakgrunn av myndighet delegert fra skipsfører eller den som fører kommandoen i hans sted, jf. § 7 annet ledd.

Losen kan gi råd om bruk av taubåt. Loven gir imidlertid ikke losen hjemmel til å kreve bruk av taubåt, da en slik løsning ikke ville harmonert med prinsippet om at losen veileder, men at skipsfører er ansvarlig for fartøyet også under lospliktig seilas. Det offentlige mulighet til å kreve bruk av taubåt er regulert i forskrifter gitt i medhold av havne- og farvannsloven. Dersom skipsfører ikke tar losens råd om bruk av taubåt til følge, kan losen si fra seg kontrollen med fartøyets fremdrift, navigering og manøvrering, men må ivareta losingen.

Annet ledd er nytt og oppstiller pliktnormen for losingens utførelse. Ordlyden er harmonisert med skipssikkerhetslovens § 20 som oppstiller en tilsvarende pliktnorm for et fartøys navigatører, og som viser til skipssikkerhetslovens § 14: «*Et skip skal navigeres slik at det ikke oppstår fare for liv og helse, miljø eller materielle verdier*».

Tredje ledd viderefører teksten i gjeldende loslov § 9 om at losen skal være på kommandobroen eller på det sted hvor losingen best kan utføres. Teksten om korte nødvendige fravær videreføres likevel ikke, da den er på et detaljeringsnivå som det er mer hensiktsmessig å adressere i underlig-

gende forskriftsverk. Det er likevel ikke ment å foreta noen materiell endring ved å utelate teksten.

Fjerde ledd er en videreføring av teksten i gjeldende loslov § 10 om at losen skal ha minst tolv timers tjenestefrihet fra losing hvert døgn. Begrunnelsen for at regelen er inntatt i denne paragrafen, er at det er sikkerhetsmessige hensyn som ligger til grunn for regelen. Å overholde kravet til tjenestefrihet er en plikt for losen. Vernebestemmelser for loser reguleres ikke i losloven.

Femte ledd inneholder en hjemmel for departementet til å gi forskrifter med nærmere bestemmelser om losens plikter ved losing. Behovet for å forskriftsfeste i større grad hvordan losingen skal utføres, vil særlig være aktuelt dersom det blir et skille mellom de operative og forvaltningsmessige delene av losordningen. Eksempler på dette kan være losens plikter ved planlegging av seilas, overtagelse, utførelse og avslutning av en losing og samarbeidet med brobesetningen på fartøyet. Videre kan det gjelde plikten til å rapportere og varsle avvik, hendelser og andre særlige forhold til aktuelle offentlige etater. På samme måte som gjeldende loslov § 10 kan departementet fastsette forskrifter med nærmere bestemmelser om tjenestefrihet, herunder om hvilket tidspunkt døgnet skal regnes fra, og i hvilken utstrekning reisetid og annen tjeneste skal regnes likt med losing.

Til § 9 (erstatningsansvar)

§ 9 viderefører gjeldende loslov § 24. Se for øvrig omtale i kapittel 13.2.1.

Til § 10 (farledsbevis)

Gjeldende loslov omtalte ikke farledsbevisordningen eksplisitt, og bestemmelsen er således ny. § 6 slår fast at losplikten kan løses ved farledsbevis, men det er bestemmelsen her som gir rammene for farledsbevisordningen.

Bestemmelsen tar inn i seg hovedelementene fra gjeldende lospliktforskrift.

Første ledd slår fast at det kan utstedes farledsbevis. Det forvaltningsmessige skjønnet ved utstedelse av farledsbevis, må utøves innenfor de rammene som oppstilles i tredje ledd og i forskrifter gitt med hjemmel i fjerde ledd. Første ledd slår videre fast at et farledsbevis gir rett til å seile i lospliktig farvann uten los, og utfyller således § 6 tredje ledd som omtaler plikten til å bruke los eller farledsbevis i lospliktig farvann. Forutsetningen er at fartøyet er av en kategori som kan løse losplikten ved farledsbevis, og at farledsbeviset

gjelder for det aktuelle farvannet. Det fremgår videre av første ledd at et farledsbevis må være knyttet til ett eller flere nærmere angitte fartøy.

De kriterier som skal legges til grunn ved vurderingen av når det kan utstedes farledsbevis, fremkommer av tredje ledd og må måles mot risikoen for tap av menneskeliv, skade på miljøet og tap av verdier. Med risiko knyttet til fartøy menes fartøyets størrelse, last og antall passasjerer. Farledsbevis må utstedes ved enkeltvedtak og omfattes derved av forvaltningslovens regler om saksbehandling.

Bestemmelsen er en rammebestemmelse og må utfylles med mer detaljerte regler for utstedelse og bruk av farledsbevis. I tråd med Justisdepartementets veileder i lovteknikk og lovforberedelse brukes i fjerde ledd begrepet «*departementet gir forskrift*», noe som gir uttrykk for en forutsetning om at forskrift bør fastsettes. Departementet kan vurdere å delegere hele eller deler av sin forskriftskompetanse til Kystverket. I forskriften vil det være naturlig å utfylle og standardisere vurderingskriteriene i tredje ledd gjennom å regulere hvilke erfarings- og kompetansekrav som stilles til søker, og hvordan kompetansen skal prøves. Det kan differensieres mellom kategorier av farledsbevis. Det vil også være naturlig å regulere generelle vilkår i forskriften.

I fjerde ledd er det eksplisitt angitt at forskriftshjemmelen er ment å åpne for etablering av en ordning med rederiers egenkontroll av søkers kompetanse og farvannskunnskap. Dette omfatter både krav til rederienes opplæringsplaner og en assessorordning for utsjekk av farledsbeviskandidater, som beskrevet i kapittel 10.4. Det vises i denne sammenheng til forskriftskompetansen som følger av § 14 annet ledd, herunder om forvaltningstiltak.

Til § 11 (krav til los)

Første ledd setter krav om gyldig sertifikat for å kunne lose. Bestemmelsen retter seg mot losen selv og lostjenesten. Kravet speiles av plikten til å bruke los med sertifikat for vedkommende farvann som følger av § 6, og som retter seg mot rederi og skipsfører.

Bestemmelsen erstatter gjeldende loslov § 19, men er i større grad en ren rammebestemmelse. Annet ledd gir uttrykk for en forutsetning om at forskrift med utfyllende bestemmelser bør fastsettes.

Med sertifikater menes alle relevante sertifikater og attester, herunder politiattest.

Med helsekrav menes krav til helse og helbred, syn, hørsel og edruelighet. Det skal foreskrives hvilke undersøkelser og legeerklæringer som er påkrevd for å bli opptatt som losaspirant, for å være los og for å få og opprettholde sitt lossertifikat.

Med lossertifikaters form, utstedelse og innhold menes krav til selve sertifikatets utforming, hvem som er kompetent myndighet til å utstede sertifikatet, dets geografiske dekningsområde og eventuelle krav eller begrensninger knyttet til område, fartøystørrelse med mer.

Med vilkår for å få, utvide og opprettholde lossertifikat menes å omfatte også de fortsatte krav (continued proficiency) som stilles til loser, herunder krav til oppdatert farvannskunnskap, krav til helse, og kontroll med at disse er oppfylt.

Annet ledd bokstav f åpner blant annet for å regulere hvilket tidspunkt døgnet skal regnes fra, og i hvilken utstrekning reisetid og annen tjeneste skal regnes likt med losing.

Til § 12 (avgifter)

Første ledd slår fast plikten til å svare avgifter. Begrepet losavgifter i første ledd omfatter losingsavgift, losberedskapsavgift og farledsbevisavgifter.

Gjeldende loslov omtaler gebyr i tillegg til avgifter. På bakgrunn av Finansdepartementets rundskriv R-112/2006, har Fiskeri- og kystdepartementet omdefinert losgebyrene til sektoravgifter i forskriftene under losloven. Losavgiftene har så stort innslag av krysssubsidiering, både geografisk og mellom fartøysgrupper, at de ikke anses som gebyrer etter rundskrivet. Begrepsbruken videreføres i utkast til nye lovbestemmelser.

Bestemmelsen erstatter gjeldende loslov §§ 14 til 16 og har fått en mer moderne utforming. Det er ikke ment å foreta noen materielle endringer.

Annet ledd er en ren rammebestemmelse. Losingsavgift betales for faktisk bruk av statslos, mens losberedskapsavgift betales for statlig losberedskap. Den nærmere utforming av avgiftene gjøres i forskrift.

Til § 13 (sikring og innkreving av avgifter)

Første ledd er nytt og slår fast at en agent er solidarisk ansvarlig med reder for losavgiftene. Tilsvarende solidarisk ansvar er etablert ved havne- og farvannslovens §§ 23–25 for kystavgift, sikkerhetsavgift og anløpsavgift. Den alminnelige betydningen av rederbegrepet i sjøretten skal legges til grunn. Agenten vil være den stedlige representant

for reder og den som formidler den avgiftsbelagte tjenesten mellom reder og myndighetene.

Annet ledd er nytt og åpner for at fartøy som er skyldig avgifter kan nektes los, med mindre det stilles sikkerhet tilsvarende skyldige losavgifter som vil påløpe ved den lospliktige seilassen. Dette vil være et mindre inngripende alternativ til arrest i skip på bakgrunn av sjøpanterett, for å tvinge fram betaling av skyldige avgifter. Særlig for enkelte sesongbaserte fartøyskategorier er for sen betaling et problem. Bestemmelsen vil ikke være aktuell for fartøy som løser losplikten ved bruk av farledsbevis.

Tredje ledd viderefører gjeldende loslov § 18 tredje ledd. Det er føyd til en henvisning til annet ledd for å vise at skyldige forsinkelsesrenter også kan inkluderes i kravet om å stille sikkerhet for betaling.

Fjerde ledd viderefører gjeldende loslov § 18 fjerde ledd, med unntak av siste del av leddet. En videreføring av siste del av leddet kunne ha blitt oppfattet som å avgrense anvendelsen til den som var eier av fartøyet da avgiftene påløp. Agent er etter første ledd solidarisk ansvarlig for avgifter, og krav mot agent kan også være tvangsgrunnlag for utlegg.

Det skal også bemerkes at sjøloven § 51 etablerer at fordringer mot skipets reder er sikret ved sjøpanterett i skipet for så vidt gjelder krav på losavgifter.

Til § 14 (tilsyn og vedtak)

En tilsynsmyndighet skal føre tilsyn for å sikre at lovens materielle bestemmelser overholdes. Tilsynsobjekter etter losloven er primært fartøy, men også navigatører og rederi vil kunne være tilsynsobjekter, med tanke på dokumentkontroller. Den alminnelige betydningen av rederbegrepet i sjøretten skal legges til grunn.

Med tilsyn menes her tilsynsmyndighetens kontroll med hvordan rettslige forpliktelser etter loven etterleves, samt eventuelle etterfølgende reaksjoner ved avvik. Både systematiske kontrolltiltak og konkret kontroll med enkeltsubjekter omfattes.

Kystvakten har myndighet til å føre kontroll med at losloven blir overholdt. Dette følger av lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten § 12 første ledd bokstav h), jf. § 33, og Kystvakten gjennomfører slike kontrolloppdrag i dag.

I tillegg til den kontroll av fartøyet Kystvakten utfører på sjøen, er det en rekke tilsyn og kontrolloppgaver som utføres fra land. Dette spenner fra de tilsynsmuligheter Kystverket har gjennom sine

meldings- og satelittnavigasjonssystemer, til den fysiske tilstedeværelsen Kystverket har langs kysten. De primære tilsynsoppgavene etter losloven er å påse at losplikten, regler om farledsbevis og vilkår og begrensninger for farledsbevis blir overholdt.

Departementet bestemmer hvem som er tilsynsmyndighet. Ved ikke å angi tilsynsmyndigheten ved egennavn i loven, sikres fleksibilitet til å gjøre tilpasninger ved endringer i organiseringen av Kystverkets oppgaver, og å gi andre statlige organ tilsynsoppgaver dersom dette er hensiktsmessig.

Påpeking av plikt og anmeldelse av straffbare brudd på losloven og underliggende forskriftsverk ligger innenfor rammen av tilsynsbegrepet. Forvaltningstiltak ut over dette krever hjemmel i forskrift gitt av departementet etter annet ledd.

I annet ledd åpnes det for at departementet kan gi nærmere regler om forvaltningstiltak. Slike tiltak kan være pålegg om stansing og retting av ulovlig virksomhet, tvangsmulkt og tilbakekall av tillatelse som følge av at innehaveren av tillatelsen ikke lenger fyller vilkårene for å ha den. Hjemmelen til å gi slike regler i forskrift må imidlertid avgrenses mot administrative sanksjoner. Slike sanksjoner regnes for å ha et pønalt formål og krever derfor direkte hjemmel i lov, jf. anbefalingene i NOU 2003:15 Fra bot til bedring.

Til § 15 (adgang til fartøy og opplysningsplikt)

Første ledd gir tilsynsmyndigheten rett til uhindret adgang til fartøy som er pliktige til å bruke los eller benytte farledsbevis i henhold til § 6. Dette skal sikre en effektiv adgang til å foreta tilsyn etter § 14.

Det er i utgangspunktet tilsynsmyndigheten selv som bestemmer hvordan tilgangen skal skje, for eksempel tidspunkt, men det forutsettes at dette skjer under rimelig hensyntagen til eiers behov. Tilgangen er begrenset til det som er «*nødvendig*» for å gjennomføre tilsynet. Dette innebærer at tilsyn som en hovedregel bør utføres når fartøyet likevel ligger stille slik at fartøyet ikke blir hindret eller forsinket i sin fart. Det må også vurderes om informasjon i enkelte tilfeller bør skaffes på annen måte enn ved adgang til fartøy.

Det er også viktig å være bevisst på skillet mot § 18 om bruk av tvangsmidler, hvor slik bruk er kvalifisert gjennom kravet om «*god grunn til mistanke*».

Annet ledd gir hjemmel til at tilsynsmyndigheten kan kreve å få tilgang til all dokumentasjon som er relevant for å kontrollere at reglene om

losplikt, farledsbevis og vilkår for bruk av farledsbevis er overholdt. Dokumentasjon kan være både skriftlig og elektronisk, og omfatter blant annet farledsbevis, mannskapslistene, mønstringsdokumenter, seilingsplaner og seilingslogg.

Bestemmelsen skal sikre tilsynsmyndigheten tilgang til all relevant dokumentasjon, og reder og skipsfører kan ikke nekte å utlevere dokumenter som myndigheten krever fremlagt. Ved tvil må likevel tilsynsmyndigheten saklig begrunne sitt behov. Rederi og skipsfører har en selvstendig plikt til å vurdere hva som kan være relevant dokumentasjon og fremlegge dette for tilsynsmyndigheten.

Om fremgangsmåten ved tilsyn gjelder reglene i forvaltningsloven § 15.

Til § 16 (tap av rett til farledsbevis)

Bestemmelsen gir tilsynsmyndigheten kompetanse til å treffe vedtak om å trekke tilbake eller begrense et farledsbevis eller kadettfarledsbevis.

Vilkårene for rettighetstap følger av første ledd bokstavene a) til d) og inkluderer blant annet brudd på loslovens regler om losplikt eller farledsbevis. Vilråene er ikke kumulative.

Bestemmelsen må sees i sammenheng med § 14 som gir hjemmel til forvaltningstiltak som ikke er en administrativ sanksjon. Inndragning av farledsbevis og kadettfarledsbevis kan også skje etter den bestemmelsen, men da begrunnet i at innehaveren av beviset ikke lenger fyller vilkårene for å ha det.

Tap av retten til farledsbevis eller kadettfarledsbevis kan være et inngripende tiltak. I NOU 2003: 15, Fra bot til bedring, kapittel 13.8 anbefales derfor at det ikke vil være tilstrekkelig at det foreligger en overtredelse av nærmere angitte handlingsnormer. Det bør også oppstilles et tilleggsvilkår som sikrer at det ved vurderingen av om rettighetstap bør vedtas, må vurderes i hvilken grad overtredelsen krenker de interesser særloven eller den aktuelle handlingsnormen skal beskytte. Dette er tatt inn i første ledd i utkastet ved tilleggsvilkåret om at vedtaket er nødvendig for å trygge og sikre skipsfarten.

Alternativet «*begrense*» gir tilsynsmyndigheten mulighet til å nyansere sanksjonen. Således kan det fastsettes at rettighetstapet bare skal gjelde for en del av farledsbeviset. Det kan også bestemmes at farledsbeviset fortsatt skal være gjeldende, men på mer tyngende vilkår, for eksempel begrenset til dagseilas.

Utkastet inneholder ikke bestemmelser om virkningstidspunkt. Dette må derfor fastsettes av

tilsynsmyndigheten i vedtaket. Etter omstendighetene kan det være grunn til å bestemme at rettighetstapet først skal gjelde fra en dato noe fram i tid, men det kan også være tilfeller der hensynet til sjøsikkerheten tilsier at vedtaket skal gjelde med umiddelbar virkning. I hvilken grad det er rimelig å gi innehaveren av farledsbeviset en viss tid til å innrette seg, må veies opp mot hensynet til sjøsikkerheten.

Til § 17 (overtredelsesgebyr)

Utvalget har vurdert det som nødvendig at det reageres med sanksjoner ved overtredelser av losloven og tilhørende forskrifter. Prinsippet om forholdsmessighet i strafferetten tilsier at straff skal stå i samsvar med det straffebedrag som blir brutt. Straffeansvar for mindre alvorlige overtredelser er etter utvalgets vurdering en uforholdsmessig og uhensiktsmessig reaksjonsform, og vi har i denne sammenheng sett hen til om nødvendig etterlevelse kan sikres ved bruk av andre sanksjoner enn straff.

På denne bakgrunn foreslår utvalget å innføre den administrative sanksjonen overtredelsesgebyr, som foreslått av Sanksjonsutvalget i NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring* (Sanksjonsutvalget). Et overtredelsesgebyr karakteriseres ved at forvaltningen pålegger en person eller et foretak, for eksempel et rederi, å betale et pengebeløp til det offentlige som følge av at personen eller noen som identifiseres med foretaket har overtrådt en handlingsnorm (et forbud eller et påbud) fastsatt i lov eller forskrift i medhold av lov, eller i individuell avgjørelse. Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon som er ment å ivareta både individuell- og allmennpreventive hensyn, og vil også ha til formål å hindre fremtidige overtredelser. Overtredelsesgebyr har likhetstrekk med straff, men er ikke å regne som straff og ilegges heller ikke av politi eller domstol. Sammenlignet med straff er overtredelsesgebyr et enklere og raskere sanksjonsmiddel, og innebærer en avkriminalisering som i hovedsak er beregnet til bruk ved de mindre alvorlige overtredelsene.

Bestemmelsen gir hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelse av loven og bestemmelser gitt i medhold av loven.

Til § 18 (tvangsmidler)

Det er ønskelig å videreføre bestemmelsen om tvangsmidler, for så vidt gjelder brudd på lospliktreglene. Overtredelse av lospliktreglene kan få

store konsekvenser for sjøsikkerheten, og det er derfor grunn til å beholde regelen.

Kystvakten kan føre kontroll med at bestemmelser gitt i eller i medhold av losloven blir overholdt. Lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten (Kystvaktloven) § 33 gir Kystvakten samme myndighet til kontroll som tilsynsmyndigheten etter losloven har, herunder bestemmelsen om tvangsmidler. Kystvakten sin kontroll skal så langt mulig skje etter anmodning fra tilsynsmyndigheten etter losloven.

Når det gjelder unndragelse av plikt til å betale avgifter, videreføres ikke muligheten til å bruke tvangsmidler. Bestemmelsen har vist seg å være lite brukt til dette formålet. Det er foreslått lovregulert et solidarisk ansvar for agent, samt muligheten til å kreve sikkerhet for fartøy som ikke har betalt forfalte avgifter. Dette anses å være mer hensiktsmessige måter å sikre betaling av avgifter. I vurderingen er det også sett hen til NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring*. På side 182 drøfter utvalget bruk av tvangsmidler fra forvaltningens side og konkluderer med at det «er grunn til å være tilbakeholden med å legge slik myndighet til forvaltningen, og det fremsettes ikke forslag om hjemmel for bruk av tvangsmidler på generell basis.» Å innsnevre bestemmelsen til kun å gjelde brudd på lospliktreglene finner støtte i denne uttalelsen.

Til § 19 (straffeansvar)

Moderne lovgivningsprinsipper tilsier at det ikke bør utformes mer vidtrekkende håndhevingssystemer enn at håndhevingen står i rimelig forhold til det som skal ivaretas ved de enkelte bestemmelser. Utvalget er imidlertid av den oppfatning at det i denne sammenheng også er grunn til å bruke straffesanksjon som håndhevingsmekanisme ved overtredelse av bestemmelser som beskytter viktige samfunnsmessige interesser. Eksempel på dette kan være brudd på lospliktbestemmelsen eller hviletidsbestemmelsen som er av en slik karakter at sjøsikkerheten svekkes vesentlig. Det vises i denne sammenheng til NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring*, som øverst på side 264 andre spalte uttaler at straff i enkelte tilfeller vil kunne være en egnet sanksjon av hensyn til sikkerhet til sjøs.

Straff som sanksjon for overtredelse av loven vil være et alternativ til overtredelsesgebyr. Ilegger tilsynsmyndigheten overtredelsesgebyr, vil det ikke være aktuelt også å anmelde det samme forholdet.

Første ledd sier at overtredelser av loven straffes med bøter og at skyldkravet er forsett eller uaktsomhet. I tråd med føringene i NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring*, er det lagt inn et vesentlighetskrav. Vesentlighetskravet i straffebudet innebærer at overtredelsen må være av en kvalifisert alvorlighetsgrad før det skal straffes. Hvor alvorlig overtredelsen må være, må avgjøres konkret i det enkelte tilfelle basert på omfang og virkninger av overtredelsen, graden av skyld, samt om overtredelsen er egnet til å skade de interesser handlingsnormen skal beskytte.

For at enkeltpersoner skal kunne straffes, er det et vilkår om at det foreligger subjektiv skyld. Når det gjelder foretak, kan det etter almindelig borgerlig Straffelov 22. mai 1902 nr. 10 (straffeloven) § 48 a idømmes foretaksstraff, selv om ingen enkeltpersoner kan straffes. For foretak kan det således idømmes straff på tilnærmet objektivt grunnlag.

Losloven har ingen spesialbestemmelse om foretaksstraff, men den generelle hjemmelen for å ilegge foretaksstraff i straffeloven § 48 a, jf § 48 b kommer til anvendelse ved overtredelser av losloven. Dette vil kunne være aktuelt i tilfeller hvor rederiet for eksempel instruerer navigatøren til å bryte hviletidsbestemmelsene eller selve lospliktbestemmelsen.

Saker etter losloven er undergitt offentlig påtale, jf. straffeloven § 77.

Til § 20 (ikrafttredelse)

Første ledd annet punktum inneholder en uttrykkelig hjemmel for Kongen til å fastsette forskjellig ikraftsettingstidspunkt for forskjellige bestemmelser. Dersom det er ønskelig at bestemmelser skal tre i kraft til forskjellig tid, fastslår siste ledd at de nye bestemmelsene, ved motstrid, skal gå foran bestemmelser i gammel lov som ikke er opphevet. Dette sikrer at man unngår konflikt mellom regelverkene.

Bakgrunnen for denne ordningen er at det ikke kan utelukkes et behov for fleksibilitet i ikrafttredelses- og opphevingsbestemmelsene, fordi utvalgets mandat tar høyde for å foreslå endringer i enkeltbestemmelser.

Til § 21 (overgangsbestemmelser)

Forslag til bestemmelse om overgangsbestemmelser er modernisert og forenklet i tråd med gjeldende regler om lovteknikk. I tillegg til gjeldende loslov er det behov for å henvise til losloven

av 1948, fordi flere av de gjeldende forskriftene er gitt med hjemmel i denne og videreført under gjeldende loslov.

Til § 22 (endringer i andre lover)

Forslag til bestemmelse er en videreføring av gjeldende bestemmelse.

Til § 23 (gjennomføring av forpliktelser etter EØS-avtalen)

Annet ledd gir hjemmel til å gi forskrifter som er nødvendige for å oppfylle Norges forpliktelser som følge av avtalen om det europeiske samarbeidsområdet. Per i dag er det ingen EØS-rettsakter på området, men det pågår et arbeid i EU-kommisjonen med å vurdere behovet for harmonisering av regler om farledsbevis.

Til gjeldende lov § 20 (losing i åpen sjø)

Bestemmelsen videreføres ikke. Det utøves ikke losing i åpen sjø i dag og utvalget er heller ikke kjent med at det foreligger planer om dette.

Til gjeldende lov § 21 (tjeneste ved beredskap og i krig)

Bestemmelsen er omtalt i kapittel 13.2.4.

13.4 Utkast til lovbestemmelser

§ 1. (lovens formål)

Loven skal legge til rette for en losordning som, ved å sikre tilstrekkelig farvannskompetanse om bord, skal bidra til å trygge og sikre skipsfarten ut fra samfunnsmessige hensyn.

§ 2. (virkeområde)

Loven gjelder i sjøterritoriet og i de indre farvann såfremt annet ikke er bestemt i loven.

Kongen bestemmer i hvilken utstrekning loven gjelder for elver og innsjøer som er farbare med fartøy fra sjøen.

Loven gjelder for Svalbard og Jan Mayen i den utstrekning Kongen bestemmer. Kongen kan gjøre unntak fra loven og fastsette slike særlige regler som de stedlige forholdene tilsier.

§ 3. (forholdet til folkeretten)

Loven gjelder med de begrensninger som er anerkjent i folkeretten eller følger av overenskomst med fremmed stat.

§ 4. (definisjoner)

I denne lov forstås med:

1. losing: veiledning for fartøy ved navigering og manøvrering
2. los: person ansatt i lostjenesten og som har los-sertifikat som er utstedt i henhold til loven her
3. losplikt: plikt til å bruke los eller farledsbevis
4. fartøy: enhver flytende innretning som kan brukes som transportmiddel, fremkomstmiddel, løfteinnretning, oppholdssted, produktjonssted eller lagersted, herunder under-vannsfartøy av enhver art
5. farledsbevis: dokument utstedt i henhold til § 10 som viser at innehaveren har rett til å seile i angitte lospliktige farleder eller områder med angitte fartøy

§ 5. (organisering av lostjenesten)

Lostjenesten skal organiseres i en forvaltningsmessig og en operativ del som skal være uavhengig av hverandre.

Departementet bestemmer hvem som er forvaltningsmyndighet og operativ enhet.

Det statlige tilsyn utøves i henhold til § 14.

§ 6. (losplikt og plikt til å vurdere bruk av los)

Kongen gir forskrift om

- a) hvilke geografiske områder losplikten gjelder for, og
- b) hvilke fartøy som er lospliktige, herunder hvilke som skal bruke los og hvilke som kan benytte farledsbevis

Ved fastsettelse av losplikt skal det legges vekt på farvannets beskaffenhet og på om fartøyet på grunn av sin størrelse, last eller antall passasjerer kan utgjøre en risiko for tap av menneskeliv, skade på miljøet og tap av verdier.

Lospliktige fartøy skal bruke navigatør med farledsbevis eller los med sertifikat for vedkommende farvann. Hvis los med sertifikat for vedkommende farvann ikke kan tilvises, kan annen los som er kjent i farvannet tilvises.

Finner en skipsfører eller reder at det er nødvendig med veiledning med hensyn til navigering og manøvrering av andre enn fartøyet faste navigatører, skal los benyttes.

§ 7. (skipsførerens plikter ved losing)

Skipsføreren, eller den som fører kommandoen i hans sted, plikter å legge til rette for losingens utførelse.

Skipsføreren, eller den som fører kommandoen i hans sted, kan overlate kontrollen med fartøyet fremdrift, navigering og manøvrering

til losen. Losen skal i slike tilfeller ikke erstatte noen av fartøyet navigatører.

Loven her medfører ingen endringer i de regler som gjelder ansvaret til skipsføreren, eller den som fører kommandoen i hans sted.

Departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om tilrettelegging for losingens utførelse.

§ 8. (losens plikter ved losing)

Losen skal veilede skipsføreren, eller den som fører kommandoen i hans sted, ved navigering og manøvrering av fartøyet.

Losingen skal utføres slik at navigeringen og manøvreringen av skipet skjer på en sikker måte.

Under losingen skal losen være på kommandobroen eller på det sted hvor losingen best kan utføres.

Losen skal av sikkerhetshensyn ha minst tolv timers tjenestefrihet fra losing hvert døgn.

Departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om losens plikter ved losing.

§ 9. (erstatningsansvar)

Med hensyn til skadeserstatningsloven § 2-1 betraktes losen for å være i fartøyet tjeneste under losingen. Loven her medfører ellers ingen endring i de gjeldende erstatningsregler.

Skade som losen volder ved feil eller forsømmelse i tjenesten, plikter han å erstatte etter gjeldende erstatningsregler, jfr. skadeserstatningsloven § 2-3.

§ 10. (farledsbevis)

Farledsbevis kan utstedes til skipsfører og andre av fartøyet navigatører. Farledsbeviset gir rett til å seile i angitte lospliktige farleder eller områder med angitte fartøy, uten los.

For at andre av fartøyet navigatører skal kunne benytte sitt farledsbevis, må skipsføreren ha farledsbevis for det aktuelle området.

Ved utstedelse av farledsbevis skal det legges vekt på søkerens kompetanse og farvannskunnskap, risikoen knyttet til fartøyet og risikoen knyttet til farvannet.

Departementet gir forskrift om utstedelse og bruk av farledsbevis, herunder om etablering av ordninger med rederiers egenkontroll av søkerens kompetanse og farvannskunnskap.

§ 11. (krav til los)

Los skal inneha gyldig lossertifikat utstedt i henhold til forskrifter fastsatt i medhold av bestemmelsen her.

Departementet gir forskrift om

- a) kvalifikasjonskrav for opptak som losaspirant, herunder helsekrav og krav til utdanning, fartstid og sertifikater
- b) helsekrav til, og krav til legeundersøkelse av loser
- c) krav til utdanning og eksaminering av loser
- d) vilkår for å få, utvide og opprettholde lossertifikat, herunder de krav som stilles til farvannskunnskap
- e) krav til lossertifikaters form, utstedelse og innhold
- f) losers tjenestefrihet av sikkerhetshensyn

§ 12. (avgifter)

Lospliktige fartøy skal betale losavgifter.

Departementet kan gi forskrift om

- a) losberedskapsavgift og losingsavgift for fartøy som bruker los
- b) losberedskapsavgift for fartøy som benytter farledsbevis
- c) at den som søker om farledsbevis skal betale avgift for behandling og utstedelse av farledsbevis
- d) avgiftenes utforming

§ 13. (sikring og innkreving av avgifter)

Reder og agent er solidarisk ansvarlig for avgifter etter paragrafen her.

Fartøy som ikke har betalt forfalte avgifter kan nektes los med mindre det stilles sikkerhet for betaling av losavgifter.

Ved forsinket betaling av avgifter svares forsinkelsesrente etter lov om renter ved forsinket betaling m.m. Annet ledd gjelder tilsvarende.

Forfalt avgift er tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet kan gi forskrift om

- a) utferdigelse, kontroll og innkreving
- b) tilleggsavgift for fartøy som unnlater å betale avgift etter loven her

§ 14. (tilsyn og vedtak)

Departementet bestemmer hvem som er tilsynsmyndighet etter denne lov. Tilsynsmyndigheten skal føre tilsyn med at bestemmelsene i og i medhold av denne lov blir overholdt.

Departementet kan gi forskrift om organisering, gjennomføring og avgrensning av tilsynsoppgavene, herunder de forvaltningstiltak tilsynsmyndigheten kan fatte vedtak om for gjennomføring av bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne lov.

Departementet kan ved enkeltvedtak eller i forskrift gi nærmere bestemmelser om plikt til å gi meldinger og opplysninger som er nødven-

dige for å føre tilsyn med at bestemmelsene i og i medhold av denne lov blir overholdt.

§ 15. (adgang til fartøy og opplysningsplikt)

Tilsynsmyndighet etter denne lov skal ha uhindret adgang til fartøy som er lospliktige i henhold til § 6, eller forskrifter gitt i medhold av denne bestemmelsen, i den utstrekning det er nødvendig for gjennomføringen av tilsynet.

Fartøy, rederi og innehaver av farledsbevis skal, når tilsynsmyndigheten krever det, fremlegge dokumentasjon som er relevant for å føre tilsyn med at bestemmelsene om plikt til å bruke los eller benytte farledsbevis blir overholdt.

§ 16. (tap av retten til farledsbevis)

Tilsynsmyndigheten kan fatte vedtak om å trekke tilbake eller begrense et farledsbevis eller kadettfarledsbevis, når dette er nødvendig for å trygge og sikre skipsfarten dersom:

- a) innehaveren overtrer bestemmelser i lov, forskrift eller enkeltvedtak som trykker sikkerheten til sjøs
- b) innehaveren bryter vilkår for å ha farledsbeviset eller kadettfarledsbeviset
- c) innehaveren blir involvert i forhold, eller det foreligger omstendigheter, som gjør at han eller hun åpenbart ikke er skikket til å ha farledsbeviset eller kadettfarledsbeviset, eller
- d) innehaveren ikke gir opplysninger eller dokumentasjon som er nødvendig for å kontrollere at han eller hun fyller vilkårene for å ha farledsbevis eller kadettfarledsbevis.

Rettighetstap etter første ledd skal gjelde for en bestemt tid, og ikke lenger enn 2 år. Rettighetstapet kan gjøres betinget.

Rettighetstap ut over 2 år eller permanent rettighetstap avgjøres ved dom.

Departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om tap av retten til farledsbevis eller kadettfarledsbevis.

§ 17. (overtredelsesgebyr)

Tilsynsmyndigheten kan ilegge overtredelsesgebyr til den som forsettlig eller uaktsomt overtrer §§ 6, 7, 8, 10 eller 11, eller forskrifter gitt i medhold av disse bestemmelsene.

Betalingsfristen for ilagt gebyr er fire uker fra vedtakstidspunktet. Ilagt gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Når en overtredelse som kan medføre overtredelsesgebyr er begått av noen som har handlet på vegne av et rederi, kan overtredelsesgebyr ilegges rederiet selv om overtredelsesgebyr ikke kan ilegges noen enkeltperson.

Ved avgjørelsen av om et rederi skal ilegges overtredelsesgebyr, og ved utmåling av sanksjonen, skal det særlig legges vekt på

- a) overtredelsens grovhet
- b) om rederiet ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne forebygge overtredelsen
- c) om overtredelsen er begått for å fremme rederiets interesser
- d) om rederiet har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen
- e) om det foreligger gjentakelse
- f) rederiets økonomiske evne

§ 18. (tvangsmidler)

Ved god grunn til mistanke om overtredelse av § 6 kan tilsynsmyndigheten beordre fartøyet stanset og anvise oppankring eller anløp til bestemt sted for nærmere undersøkelser.

§ 19. (straffeansvar)

Den som forsettlig eller uaktsomt vesentlig overtrer §§ 6, 7, 8, 10 og 11, eller forskrifter gitt i medhold av disse bestemmelsene når det i forskriften er fastsatt at slik overtredelse av den aktuelle bestemmelse er straffbar, straffes med bøter.

Ved vurderingen av om en overtredelse er vesentlig skal det særlig legges vekt på overtredelsens omfang, virkninger og graden av utvist skyld.

§ 20. (ikrafttredelse)

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

Lov 16. juni 1989 nr 59 om lostjenesten m.v. oppheves fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan bestemme at forskjellige bestemmelser skal oppheves til forskjellig tid.

Ved eventuell motstrid skal bestemmelser som er satt i kraft etter første ledd annet punktum gå foran bestemmelser i lov 16. juni 1989 nr 59 om lostjenesten m.v.

§ 21. (overgangsbestemmelser)

Forskrifter og enkeltvedtak som er gitt i medhold av lov 16. juni 1989 nr 59 og lov 9. april 1949 nr 2 gjelder også etter at loven her har trådt i kraft.

Kongen kan gi forskrift om overgangsbestemmelser.

§ 22. (endringer i andre lover)

Fra den tid loven her trer i kraft, gjøres følgende endringer i andre lover

§ 23. (gjennomføring av forpliktelser etter EØS-avtalen)

Kongen kan fastsette de forskrifter som er nødvendige for å oppfylle Norges forpliktelser som følge av EØS-avtalen, herunder at slike forskrifter i tilfelle motstrid skal gå foran denne loven.

Kapittel 14

Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget har, i tråd med mandatet og Utredningsinstruksen, vurdert de økonomiske og administrative konsekvensene av utvalgets anbefalinger om losplikt- og losavgiftssystemet, lostjenestens organisering og nye lovbestemmelser.

14.1 Utvalgets anbefalinger

Utvalget har kommet med anbefalinger om følgende:

- Lospliktens saklige virkeområde (kapittel 9.2)
- Lospliktens geografiske virkeområde (kapittel 9.3)
- Farledsbevisordningen (kapittel 10)
- Losavgiftssystemet (kapittel 11)
- Lostjenestens organisering, medregnet tilbringer-tjenesten og losformidlingen (kapittel 12).

Forslag til nye lovbestemmelser og merknader til de enkelte bestemmelsene finnes i kapittel 13. For en nærmere redegjørelse for utvalgets anbefalinger, vises det til hvert enkelt kapittel.

14.2 Økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets anbefalinger

14.2.1 Utvalgets anbefalinger om sjøtrafikksentraler

Utvalget anbefaler en samlokalisering av Kystverkets fem sjøtrafikksentraler. Utvalget anbefaler videre at sjøtrafikksentralenes tjenestetilbud innrettes på ytterligere å styrke sjøsikkerheten. Dette antas å gi en betydelig reduksjon i kostnadene.

14.2.2 Utvalgets anbefalinger om losplikt- og losavgiftssystemet

14.2.2.1 Endringer i lospliktens saklige virkeområde

Utvalget anbefaler at lospliktgrensen for passasjerfartøy heves fra 24 meter til 50 meter. Tilrådin-

gen er i tråd med anbefalingene i DNVs rapport «Evaluering av reglene om bruk av los» (2006). Anbefalingen innebærer en vesentlig økonomisk og administrativ lettelse for turistbåt- og charterbåtnæringen. Næringen behøver ikke lenger anskaffe farledsbevis for navigatører på fartøy under 50 meter. De vil også slippe plikten til å betale losberedskapsavgift og farledsbevisavgift. Da dette er en relativt liten fartøysgruppe, vil ikke utvalgets anbefaling ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for Kystverket.

14.2.2.2 Endringer i lospliktens geografiske virkeområde

Utvalget anbefaler at bordingsfeltet i Oslofjorden flyttes fra området utenfor Store Færder til Bastøy, under forutsetning av at det opprettholdes et bordingsalternativ i ytre Oslofjord (blant annet av hensyn til skipstrafikken inn til Slagentangen). Flytting av bordingsfelt i Oslofjorden er utredet tidligere av Kystverket (1999 og 2002). Utvalgets anbefaling er basert på Kystverkets konklusjoner fra 2002.

Tiltaket er beregnet til å ha en kostnadsbesparelse på 5,5 millioner kroner, når loskorpset er tilpasset de anbefalte endringene. Kystverkets inntekter vil reduseres med 7,5 millioner kroner. Nettobalansen for Kystverket er dermed anslått til minus to millioner kroner. Tallene er basert på Kystverkets beregninger fra 2002, som er justert til 2013-kroner. Den anslåtte underdekningen i nettobalansen må dekkes inn gjennom andre kostnadsreducerende tiltak (jf. utvalgets anbefalinger), eller ved en omfordeling av avgiftsbelastningen på lospliktige fartøy. Anslaget er konservativt, særlig fordi tallene beregningene er basert på er fra 1999 til 2002, og ikke tar opp i seg den senere lønns- og kostnadsutvikling. Det er grunn til å tro at utviklingen i lønnskostnader gjør at de kostnadsreducerende effektene er større enn hva tallene ovenfor gir inntrykk av.

Utvalget anbefaler videre at korte og sikkerhetsmessig uproblematisk forflytninger i havn unntas fra losplikt. Anbefalingen antas å gi admi-

nistrativ forenkling både for Kystverket og skipsfartsnæringen, ved at dagens praksis med vurdering av enkeltsøknader om dispensasjon bortfaller. Det er ikke foretatt beregninger av de økonomiske konsekvensene av tiltaket. Tiltaket vil medføre noe redusert bruk av los.

14.2.2.3 Endringer i farledsbevisordningen

Utvalget anbefaler en ny farledsbevisordning inndelt i 3 klasser:

- farledsbevis klasse 3 for fartøy mellom 70 og 100 meter
- farledsbevis klasse 2 for fartøy mellom 70 og 150 meter
- farledsbevis klasse 1 for særlig erfarne navigatører.

Etter utvalgets vurdering vil det bli enklere å anskaffe farledsbevis for fartøy som kvalifiserer til farledsbevis klasse 3. Kostnadsbesparelsen for Kystverket, som følge av færre farledsbevisprøver, er anslått til tre millioner kroner. Videre vil denne ordningen gi kostnadsbesparelser for skipsfartsnæringen, da den vil gjøre det enklere og presumptivt rimeligere å anskaffe farledsbevis.

Ordningene med farledsbevis klasse 2 og 1 er ventet å gi en begrenset reduksjon i lostjenestens kostnader, som følge av en reduksjon i antall farledsbevisprøver (knyttet til farledsbevis klasse 2) og en økning i antall seilaser med farledsbevis (knyttet til farledsbevis klasse 1). Den forventede kostnadsreduksjonen er ikke tallfestet. Tilsvarende vil omleggingen medføre en reduksjon i inntektene fra losavgiftene. Nettoeffekten på budsjettbalanse er vanskelig å anslå, men det antas at effekten vil være liten. En eventuell negativ budsjettbalanse må dekkes inn gjennom andre kostnadsreducerende tiltak (jf. utvalgets anbefalinger), eller ved en omfordeling av avgiftsbelastningen på de lospliktige fartøy.

14.2.2.4 Endringer i losavgiftsstrukturen

Utvalget anbefaler at fartøy som kvalifiserer til farledsbevis klasse 3 blir fritatt fra plikten til å betale losberedskapsavgift. Anbefalingen er beregnet til maksimalt å medføre en reduksjon i inntektene fra losberedskapsavgiften på 32 millioner kroner. Det faktiske resultatet vil sannsynligvis bli lavere, da det antas at ikke alle fartøy som har mulighet til å kvalifisere til farledsbevis klasse 3 vil oppnå dette i praksis. Nettobalansen for Kystverket er anslått til maksimalt minus 32 millioner kroner. Dette må dekkes inn gjennom andre kostnadsreducerende tiltak (jf. utvalgets anbefalinger) eller

ved en omfordeling av avgiftsbelastningen på de øvrige lospliktige fartøy.

Utvalget anbefaler videre at en større andel av avgiftene bør legges på faktisk bruk av los. Konsekvensen vil være en omfordeling, der en større andel av avgiftsprovenyet legges på losingsavgiften mot en tilsvarende reduksjon i losberedskapsavgiften. Utvalget har ikke konkretisert hvor stor denne omfordelingen bør være.

14.2.3 Utvalgets anbefalinger om lostjenestens organisering

14.2.3.1 Den operative delen av lostjenesten

Utvalget anbefaler at den operative delen av lostjenesten omorganiseres, enten som egen enhet i Kystverket, eget forvaltningsorgan eller eget statsforetak. Forvaltningsoppgavene knyttet til lostjenesten vil, uavhengig av hvilket alternativ som velges, ivaretas av Kystverket.

Det foreligger ikke beregninger for de økonomiske konsekvensene av de ulike alternativene. Det vil være kostnader knyttet til gjennomføring av en eventuell omorganisering, og i alle omorganiseringsprosesser er det en viss risiko og usikkerhet knyttet til disse kostnadene.

Av de ulike skisserte alternativene, vil organisering av lostjenesten som egen enhet i Kystverket være den endringen som er minst omfattende. Dette vil derfor også være det alternativet som har lavest prosessrisiko. Motsatt vil organisering av lostjenesten som eget statsforetak medføre størst risiko. Dette alternativet vil imidlertid også ha et større effektiviseringspotensial, da et selvstendig selskap står friere til å organisere virksomheten på en optimal måte. Det er imidlertid ikke mulig å tallfeste dette effektiviseringspotensialet uten nærmere utredninger.

14.2.3.2 Tilbringertjenesten

Utvalget mener at tilbringertjenesten i mye større grad enn i dag bør kjøpes inn fra andre aktører etter en anbudsprosess. Tiltaket bør gjennomføres så langt det er kostnadsbesparende. Det foreligger ikke beregninger av de økonomiske konsekvensene. Dette er noe som vil måtte fremkomme gjennom de aktuelle anbudsprosesser. Kystverket har imidlertid allerede oppnådd betydelige kostnadsbesparelser gjennom å sette ut tilbringertjenesten til andre aktører ved enkelte stasjoner. Økt bruk av anbud vil også medføre administrative kostnader, som må veies opp i mot effektiviseringsgevinster innen den operative virksomhet.

14.2.3.3 Samordning av losformidlingskontorer

Utvalget anbefaler at dagens tre losformidlingskontor slås sammen under en ledelse for å sikre en mest mulig effektiv utnyttelse av personellressursene og en enhetlig praktisering av formidlingstjenester langs kysten. Det foreligger ikke beregninger av de økonomiske konsekvensene, men det antas at slik sammenslåing vil kunne redusere utgiftene til losformidling noe.

14.2.4 Utvalgets gjennomgang av losloven

14.2.4.1 Anbefaling om nye lovbestemmelser

Utvalget har gått gjennom gjeldende loslov og foreslått nye lovbestemmelser.

Det er ikke ventet vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets anbefalinger om nye lovbestemmelser, ut over de som følger av utvalgets anbefalinger om losplikt- og losavgiftssystemet (kapittel 9, 10 og 11) og lostjenestens organisering (kapittel 12).

14.2.4.2 Utredninger

For enkelte problemstillinger anbefaler utvalget at det foretas nærmere utredninger. Utvalget anbefaler at det foretas en gjennomgang av statens erstatningsansvar ved tjenestefeil begått av statsloser. Utvalget legger til grunn at en slik gjennomgang kan finansieres innenfor gjeldende budsjettammer for Kystverket. Spørsmålet om erstatningsansvar har en betydelig økonomisk side, som etter gjeldende regler i hovedsak faller på rederiet. Fremtidige økonomiske konsekvenser for henholdsvis staten og andre aktører vil avhenge av resultatene av gjennomgangen og hvilken oppfølging denne får.

Utvalget anbefaler videre at det settes i gang et arbeid med sikte på lovregulering av losenes arbeidstid og arbeidsforhold. Utvalget legger til grunn at en slik gjennomgang kan finansieres innenfor gjeldende budsjettammer for Kystverket. Fremtidige økonomiske konsekvenser vil avhenge av resultatet av arbeidet og videre prosess deretter.

14.3 Oppsummering av økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalgets anbefalinger vurderes samlet sett å gi en administrativ forenkling både for staten og skipsfartsnæringen.

Når det gjelder de økonomiske konsekvensene, legger utvalget til grunn at forslagene fører til redusert behov for los-, formidlings- og tilbringer tjenester. Antall årsverk vil dermed bli redusert, og dette vil gi reduserte kostnader. Denne effekten vil måtte tas ut over tid. Utvalgets forslag medfører også reduserte avgiftsinntekter, særlig på grunn av forslagene om endringer i farledsbevisordningen. Denne effekten vil komme før den fulle effekten av besparelsene nevnt ovenfor, men utvalget antar at man over tid vil kunne balansere inntekter og utgifter.

Samlokalisering av sjøtrafikksentralene antas også å gi kostnadsbesparelser for næringen.

Det vises til boks 14.1, som gir en oversikt over prissatte og ikke-prissatte konsekvenser av utvalgets anbefalinger. Anslaget for de tallfestede kostnadsreduksjonene beløper seg til 8,5 millioner kroner. I tillegg kommer de ikke-prisfaste konsekvensene som samlet anslås å gi en reduksjon i kostnadene.

Når det gjelder bortfall av inntekter fra losavgiftene, utgjør det tallfestede anslaget 41 millioner kroner. Nettoeffekten blir isolert sett minus 32,5 millioner kroner. Det er også en del andre konsekvenser som ikke er tallfestet, og som kan slå ut i både positiv og negativ retning på nettobalansen.

I mandatet er utvalget bedt om å legge til grunn at lostjenesten skal være 100 prosent brukerfinansiert. Inntektsreduksjoner som ikke svarer mot tilsvarende kostnadsreduksjoner må ut i fra dette omfordes på de gjenstående lospliktige fartøy.

Utvalgets anbefalinger medfører netto kostnadsreduksjoner for lostjenesten og skipsfartsnæringen.

Utvalget har også anbefalt at det igangsettes enkelte utredninger:

- Utredning av innslagpunktet for losplikt for de ulike kategoriene av farlig og forurensende stoffer i bulk.
- Utredning av endret fordeling mellom losbedringsavgift og losingsavgift.
- Utredning av erstatningsansvar.
- Gjennomgang av losenes arbeidstidsregulering og vernebestemmelser.

Utvalget legger til grunn at arbeidet med utredningene kan finansieres innenfor Kystverkets rammer. Fremtidige administrative og økonomiske konsekvenser ut over dette vil avhenge av resultatene fra utredningene og hvilken oppfølging dette får.

Boks 14.1 Oversikt over økonomiske konsekvenser av utvalgets anbefalinger

Nedenfor følger en sammenstilling av de vurderte konsekvensene for hvert enkelt av utvalgets anbefalinger. Der det ikke har vært mulig å

tallfeste konsekvensene er det angitt en kvalitativ vurdering. For en nærmere omtale av konsekvensene vises det til kapitlene 9 til 12 og 14.

Tabell 14.1 Konsekvenser av utvalgets anbefalinger

Anbefaling	Endrede kostnader (kroner)	Endrede inntekter fra losavgifter (kroner)	Nettoinntekt for lostjenesten (kroner)
Økning i lospliktgrensen for passasjerfartøy	<i>reduksjon</i>	<i>reduksjon</i>	<i>liten neg. eller pos. effekt</i>
Flytting av bordingsfelt i Oslofjorden	-5 500 000	-7 500 000	-2 000 000
Nye regler om forhaling	<i>reduksjon</i>	<i>reduksjon</i>	<i>reduksjon</i>
Ny farledsbevisordning, farledsbevis klasse 1	<i>reduksjon</i>	<i>reduksjon</i>	<i>liten neg. eller pos. effekt</i>
Ny farledsbevisordning, farledsbevis klasse 2	<i>reduksjon</i>	<i>reduksjon</i>	<i>liten neg. eller pos. effekt</i>
Ny farledsbevisordning, farledsbevis klasse 3	-3 000 000	-1 400 000	1 600 000
Endring i praksis for særskilte begrensninger ved bruk av farledsbevis	<i>reduksjon</i>	<i>reduksjon</i>	<i>liten neg. eller pos. effekt</i>
Fritak losberedskapsavgift for farledsbevis klasse 3	0	-32 000 000	-32 000 000
Samordning av losformidlingskontorer	<i>reduksjon</i>	<i>ingen effekt</i>	<i>positiv effekt</i>
Økt bruk av anbudsinnhenting i tilbringertjenesten	<i>reduksjon</i>	<i>ingen effekt</i>	<i>positiv effekt</i>
Nye lovbestemmelser	<i>liten effekt</i>	<i>liten effekt</i>	<i>liten effekt</i>

Tabell 14.2 Konsekvenser av ulike alternativer vedrørende lostjenestens organisering

	Endrede kostnader (kroner)	Endrede inntekter fra losavgifter (kroner)	Nettoinntekt for lostjenesten (kroner)
1. Lostjenesten som egen enhet i Kystverket	<i>liten reduksjon</i>	<i>ingen effekt</i>	<i>liten økning</i>
2. Eget forvaltningsorgan	<i>fra liten reduksjon til liten økning</i>	<i>ingen effekt</i>	<i>fra liten økning til liten reduksjon</i>
3. Eget statsselskap	<i>fra middels reduksjon til liten økning</i>	<i>ingen effekt</i>	<i>fra middels økning til liten reduksjon</i>

Tabell 14.3 Konsekvenser av samlokalisering av sjøtrafikksentraler

	Endrede kostnader (kroner)	Endrede inntekter fra sikkerhetsavgifter (kroner)	Nettoinntekt for sjøtrafikksentraltjenesten (kroner)
Samlokalisering av sjøtrafikksentraler	<i>reduksjon</i>	<i>reduksjon</i>	<i>ingen endring</i>

Kapittel 15

Utvalgets anbefalinger

15.1 Teknologisk utvikling og øvrige sjøsikkerhetstiltak

ECDIS (kapittel 9.1.3)

Utvalget mener at økt bruk av ECDIS styrker sjøsikkerheten, og at denne effekten må forventes å øke de kommende årene. Den risikoreduserende effekten ved bruk av ECDIS bør det allerede i dag tas hensyn til i losordningen. Det foreslås på denne bakgrunn at installert ECDIS og kompetanse i bruk av systemet blir ett av flere kriterier for å kunne søke om farledsbevis klasse 3, jf. kapittel 10.4.1. Dette vil gi rederi, som har installert ECDIS på sine fartøy og skaffet navigatørene nødvendig opplæring i bruk av systemet, uttelling i form av en enklere farledsbevisordning. Videre vil det gi et incitament til økt bruk av ECDIS.

Utvalget mener at forbedring av kartgrunnlaget har stor betydning for sjøsikkerheten. Den nærmere gjennomføringen av dette ligger utenfor utvalgets mandat å drøfte. Utvalget viser i denne sammenhengen til Kartverkets kartplan for perioden 2013–2017, hvor dette fremgår nærmere.

Landbasert losing (kapittel 9.1.4)

Det er usikkert om landbasert losing er en sikkerhetsmessig akseptabel erstatning for ordinær losing med los om bord. Det anbefales derfor å ikke innføre landbasert losing, slik ordningen er beskrevet i foreliggende utredninger.

Sjøtrafikksentraltjenester (kapittel 9.1.5)

Utvalget er av den oppfatning at en samlokalisering av Kystverkets fem sjøtrafikksentraler vil gi store økonomiske besparelser. Utvalget anbefaler videre at sjøtrafikksentralenes tjenestetilbud innrettes på ytterligere å styrke sjøsikkerheten.

15.2 Losplikdens saklige virkeområde

Den generelle grensen for losplikt (kapittel 9.2.1)

Utvalget mener at den generelle lospliktgrensen ikke bør heves. Behovet for en kostnadseffektiv lospliktordning for de mindre fartøyene bør i stedet ivaretas gjennom endringer i farledsbevisordningen slik det er skissert i kapittel 10.4. Dette vil sikre en enklere ordning for godt utrustede fartøy med kompetente og erfarne navigatører, uten at sannsynlighet for hendelser og miljørisiko antas å øke.

Utvalgets mindretall, representanten Avløyp, anbefaler at den generelle losplikdens grense heves fra 70 til 90 meter.

Lospliktgrensen for passasjerfartøy (kapittel 9.2.2)

Utvalget anbefaler at prinsippet om skjerpet losplikt for passasjerfartøy videreføres, men at grensen heves. Lospliktgrensen bør fortsatt knyttes til skipslengde. Dette gir et regelverk som er lett å forholde seg til for næringen og lett å håndheve. Utvalget mener at DNVs anbefaling om 50 meters lengdegrense bør legges til grunn. Fartøy som er lengre enn dette kan føre et betydelig antall passasjerer, samtidig som de er av en slik størrelse at det er rimelig å kreve utsjekk av kompetanse i form av en farledsbevisprøve. Eventuelt kan los benyttes.

Når passasjerfartøy går uten passasjerer, må de være underlagt den generelle lospliktgrensen.

Losplikt for fartøy som fører farlig og forurensende last (kapittel 9.2.3)

Utvalget anbefaler at prinsippet om skjerpet losplikt for fartøy som fører farlig og forurensende last videreføres, og at definisjonen av farlig og forurensende last tar utgangspunkt i internasjonale regler fastsatt av IMO. Det anbefales samtidig at departementet setter i gang en nærmere utredning av innslagspunktet for losplikt for de

ulike kategoriene av farlig og forurensende stoffer i bulk som definert i MARPOL vedlegg II, kategori X, Y og Z. Både miljø- og sikkerhetshensyn bør tillegges vekt i utredningen.

Videre anbefaler utvalget at en ytterligere differensiering av restriksjoner på bruk av farledsbevis for fartøy som fører stoffer i MARPOL vedlegg II kategori X og Y utredes, med utgangspunkt i forslaget om en tredelt farledsbevisordning, jf. kapittel 10.4.

Utvalget anbefaler også å forskriftsfeste de generelle dispensasjonskriteriene Kystverket i dag praktiserer etter lospliktforskriften § 12, med unntak av aldersbegrensningen.

15.3 Geografisk virkeområde

Losplikts generelle geografiske virkeområde (kapittel 9.3.1)

Utvalget anbefaler, i tråd med utredningene som ble gjort i forbindelse med innføringen av dagens ordning i 1995 (St.meld. nr. 43, 1993–1994), evalueringen av losplikt- og losgebyrsystemet i 1999 (St.meld. nr. 47, 1998–1999) og loseffektiviseringsprosjektet i 2007, at dagens hovedregel med losplikt innenfor grunnlinjen beholdes.

Lospliktfrie områder og losbordingsfelt (kapittel 9.3.2)

Utvalget anbefaler at losbordingsfelt flyttes og lospliktfrie korridorer utvides der dette gir kostnadsbesparelser samlet sett og sjøsikkerheten opprettholdes på dagens nivå eller bedres. Losenes sikkerhet ved bording og kvitting må også ivaretas. Eventuell flytting av losbordingsfelt og utvidelse av lospliktfrie områder må utredes økonomisk og sikkerhetsmessig før de gjennomføres. Det må også gjennomføres en vurdering i tråd med naturmangfoldloven kapittel II. Flytting av losbordingsfelt der det kan oppnås betydelige reduksjoner i samlede kostnader bør prioriteres.

Losbordingsfelt i Oslofjorden (kapittel 9.3.3)

Utvalget anbefaler at det opprettes et nytt losbordingsfelt i området ved Bastøy for hoveddelen av trafikken inn Oslofjorden, og at bordingsfeltet ved Store Færder opprettholdes for fartøy med anløp lenger ut i fjorden og fartøy som ønsker los i hele ytre Oslofjord. Det nye losbordingsfeltet bør evalueres etter fire år.

Videre bør Kystverket vurdere nærmere hvordan trafikkovervåking og navigasjonsveiledning fra Horten VTS kan bidra til å styrke sikkerheten

ved seilas i Oslofjorden og losbordning ved Bastøy. Eventuelle konflikter med nåværende trafikkseparasjonssystem må løses. Organiseringen av tilbringertjenesten i Oslofjorden må også vurderes nærmere. Tilbringertjenesten må kunne betjene både det nye losbordingsfeltet og losbordingsfeltet ved Store Færder og være så kostnadseffektiv som mulig uten at dette går på bekostning av tjenestens kvalitet. Det bør i denne forbindelse vurderes om en ubemannet losbåtstasjon på Hvasser bør opprettholdes. Opprettelse av losbordingsfelt i området ved Bastøy forutsetter at dette er forsvarlig i henhold til de vurderinger som skal gjøres etter naturmangfoldloven.

Utvalgets mindretall, representanten Rusten, er uenig i flertallets anbefaling om å opprette et nytt bordingsfelt ved Bastøy for hoveddelen av skipstrafikken. Etter representantens oppfatning vil dette gi mindre kontroll med skipstrafikken i ytre del av Oslofjorden.

Losplikt ved forflytninger i havn (forhaling) (kapittel 9.3.4)

Utvalget anbefaler at korte og sikkerhetsmessig uproblematiske forflytninger i havn unntas fra losplikt. Spørsmålet om hva som vil være korte og uproblematiske forflytninger vil være en vurderingssak for kapteinen. Unntaket bør ikke gjelde for de største fartøyene og fartøy med farlig eller forurensende last.

Utvalgets mindretall, Jan Magne Fosse, er uenig i at store skip skal fritas fra losplikten ved forhaling i havn, og at bare de største skipene fortsatt skal ha losplikt. Det er et betydelig antall av de større skipene hvor kapteinen ikke er vant til å manøvrere i havn selv. Et lospliktfrитайak vil legge et press på kapteinen for å gjennomføre forhalingen uten los for å spare utgifter.

Mindretallet mener også at konsekvensen av feilhandling ved manøvrering og fortøyning i verste fall kan føre til tap av liv. Det vil også kunne resultere i materielle skader og forurensning. Ved bruk av taubåt vil det også kunne representere en fare for taubåtene og deres besetning hvis ikke kapteinen på skipet har den nødvendige kompetanse i bruk av taubåt.

Mindretallet er enig i at skip ved korte og enkle forhaling i havn kan fritas for losplikt, men det må begrenses til skip som kan forventes å ha nødvendig kompetanse til å gjennomføre forhalingen på en sikker måte. Det bør derfor settes en grense for hvor store skip som kan få et generelt fritak. Det må også defineres hva som menes med korte enkle forhaling. Mindretallet anbefa-

ler losplikt fritak for skip under 120 meter ved korte og enkle forhalinge i havn. Skip over 120 meter kan også innvilges losplikt fritak, men da etter en individuell vurdering. Skip som trenger taubåtassistanse må benytte los, det samme gjelder skip med farlig eller forurensende last. Korte og enkle forhalinge bør defineres til forhaling langs samme kai, eller ved enkel forhaling til annen kai i umiddelbar nærhet.

15.4 Farledsbevisordningen

Ny farledsbevisordning (kapittel 10.4.4)

Utvalget anbefaler at farledsbevisordningen endres og gjøres langt enklere for næringen. Utvalget foreslår en differensiert farledsbevisordning med tre ulike farledsbevisklasser.

Farledsbevis klasse 3 vil gjelde for fartøy opp til 100 meter. Utsjekk av kompetanse gjøres gjennom en assessorordning i stedet for farledsbevisprøver. Ordningen vil innebære en klar forenkling for godt utrustede fartøy med kompetente navigatører, sammenlignet med dagens farledsbevisordning.

Farledsbevisordning klasse 2 er ment å gjelde for fartøy som ikke kvalifiserer for farledsbevisordning klasse 3, samt for fartøy mellom 100 meter og 150 meter. Farledsbevisprøveregimet forenkles ved å innføre representative prøver.

Farledsbevisordning klasse 1 skal gi navigatører med særskilt lang erfaring eller særskilt god kjennskap til leden mulighet til å få farledsbevis med utvidede rettigheter. Navigatører med slikt farledsbevis vil få adgang til å føre større fartøy enn maksgrensen for farledsbevis klasse 2. Dessuten kan farledsbeviset benyttes i farvann med lokale begrensninger på bruk av ordinært farledsbevis.

Utvalgets mindretall viser til sin innstilling i forhold til losplikts generelle grense som mindretallet anbefaler hevet fra 70 til 90 meter. Behovet for en forenklet farledsbevisordning fram til fartøyslengde på 90 meter bortfaller dermed.

Lokale begrensninger (kapittel 10.5.3)

Utvalget mener at de navigatører som før ny forskrift hadde adgang til å seile på farledsbevis i de berørte farvann må gis denne rettigheten tilbake, under forutsetning av at de har opprettholdt sin farvannskunnskap.

Rapporten fra DNV om lokale begrensninger er ikke ferdigstilt, og utvalget har dermed ikke

hatt mulighet til å vurdere rapportens endelige konklusjoner. Utvalget mener at arbeidet med fastsettelse av lokale begrensninger må prioriteres. Utvalget anbefaler at det snarest nedsettes en arbeidsgruppe som vurderer behovet for lokale begrensninger, der næringen er representert. Vurderingene må baseres på objektive kriterier. Utvalget anbefaler at den ferdigstilte DNV-rapporten tas med som vurderingsgrunnlag ved fastsettelse av de lokale begrensningene.

15.5 Losavgiftssystemet

Fordeling av avgiftsproveny mellom losingsavgift, losberedskapsavgift og farledsbevisavgift (kapittel 11.2.4)

Utvalget anbefaler at Fiskeri- og kystdepartementet vurderer endringer i fordelingen av avgiftsprovenyet mellom losingsavgift og losberedskapsavgift.

Utvalget mener videre at farledsbevisavgiftens andel av de samlede losavgifter ikke bør økes, da dette vil virke i motsatt retning av utvalgets øvrige forslag om å stimulere til økt bruk av farledsbevis.

Fritak fra losberedskapsavgift for fartøy med farledsbevis klasse 3 (kapittel 11.3.2)

Utvalget anbefaler at fartøy som kvalifiserer til ordningen med farledsbevis klasse 3 fritas fra plikten til å betale losberedskapsavgift. Dette er fartøy som i mindre grad enn andre fartøysgrupper vil være avhengige av å ha tilgang til lostjenester. De medfører dermed også et mindre ressursbehov knyttet til opprettholdelse av en tilstrekkelig beredskap for lostjenester.

Utvalget mener videre at bortfallet av proveny fra denne gruppen i størst mulig utstrekning bør tas gjennom de utgiftsreduksjoner som ventelig vil følge av utvalgets øvrige forslag og anbefalinger, jf. kapittel 14.

Krysssubsidiering i avgiftssystemet (kapittel 11.4.2)

Utvalget mener at avgiftssystemet må være minst mulig konkurransevridende og bidra til god sikkerhet på kysten. I oppbyggingen av avgiftssystemet er det også viktig å ta hensyn til risikoen forbundet med det enkelte fartøy. Avgiftssystemet er et spørsmål som løpende må vurderes av Fiskeri- og kystdepartementet og Kystverket.

15.6 Lostjenestens organisering

Generelt om lostjenestens organisering (kapittel 12.1.5)

Dagens organisering av lostjenesten har flere åpenbare svakheter, og innebærer en sammenblanding av forvaltningsoppgaver og operativ drift. Utvalget mener derfor at lostjenesten må omorganiseres for å sikre tjenesten nødvendig legitimitet blant brukerne.

Utvalget anbefaler at lostjenesten enten organiseres som en egen enhet i Kystverket, som et eget forvaltningsorgan eller som et eget statsforetak. I valg av modell må det legges vekt på kostnadseffektivitet. Organiseringen må videre sikre et tydelig skille mellom forvaltningsoppgaver, medregnet myndighetsutøvelse, tilsyn og kontroll, og operativ drift. Forvaltningsoppgavene vil, uavhengig av valg av organisasjonsmodell, ivaretas av Kystverket, og disse oppgavene bør ikke finansieres av brukerne.

Utvalget legger til grunn at brukermedvirkning vil bli vektlagt uavhengig av fremtidig organisering.

Utvalget vil bemerke at forholdene synes å ligge til rette for at en omorganisering der lostjenestens operative del skilles ut som egen enhet i Kystverket (alternativ 1) kan gjennomføres raskt og uten ytterligere utredninger.

Uavhengig av hvilken organisering som velges, bør losenes vernelovgivning gjennomgås og vurderes. For en nærmere omtale av disse spørsmålene, se kapittel 13.2.2.

Tilbringertjenesten (kapittel 12.2.4)

Tilbringertjenesten er en ren støttefunksjon for lostjenesten, og under forutsetning av at sikkerheten for losene ivaretas, bør den mest kostnadseffektive organisasjonsformen velges. Dette fordrer en fleksibel kontraktsstrategi for de ulike områdene med hensyn til eierskaps- og driftsformer. Etter utvalgets oppfatning innebærer det at tilbringertjenesten i mye større grad enn i dag bør kjøpes inn fra andre aktører etter anbud.

Losformidlingen (kapittel 12.3)

Utvalget anbefaler at dagens tre losformidlingskontor vurderes slått sammen, for derved å sikre en mest mulig effektiv utnyttelse av personellressursene og en enhetlig praktisering av formidlingstjenester langs kysten. Losformidlingen bør, uavhengig av lokalisering, underlegges en felles ledelse.

15.7 Lovbestemmelser

Utvalget har utarbeidet forslag til nye lovbestemmelser om lostjenesten for å sikre at regelverket er brukervennlig og legger til rette for en effektiv lostjeneste som bidrar til trygg ferdsel på sjøen. I forbindelse med dette har utvalget identifisert enkelte problemområder som det anbefales å utrede nærmere. Det gjelder erstatningsansvar for tjenestefeil begått av loser under losing, jf. kapittel 13.2.1, og manglende lovregulering av losenes arbeidstid, vern av helse, velferd og sikkerhet i arbeidslivet, jf. kapittel 13.2.2.

Referanser

- Agenda Kaupang (2013): *Mulig organisering av lostjenesten. En delutredning for Losutvalget*. Oslo
- Det norske Veritas (2013): *Utredninger for Losutvalget. Analyse av skipstrafikk, ulykkesstatistikk, losrelaterte aktiviteter og sjøsikkerhetstiltak*. Rapport nr. 2012–1479. Høvik
- Det norske Veritas (2012): *Risikoanalyse av farleder med begrensninger i bruk av farledsbevis*. Rapport nr. 2012–0866. Høvik
- Det norske Veritas (2011): *Miljørisiko ved akutt oljeforurensing fra skipstrafikken langs kysten av Fastlands-Norge for 2008 og prognoser for 2025*. Rapport nr. 2011–0850. Høvik
- Det norske Veritas (2006): *Evaluering av reglene for bruk av los*. Rapport nr. 2006–1613. Høvik
- Det norske Veritas (2001): *Fjernlosing fra trafikk-sentraler*. Rapport nr. 2001–0001. Høvik
- Havforskningsinstituttet (2012): *Erfaringer etter oljeutslipp langs kysten av Norge. Skipsulykker med større oljeutslipp, effekter på miljøet og erfaringer med gjennomførte miljøundersøkelser*. Rapport nr. 23, 2012. Bergen
- Kartverket (2012): *Kartplan 2013–2017*. Stavanger
- Kystdirektoratet (1999): *Lostjenesten i Oslofforden. Flytting av losbordingsfeltet til Færderområdet til Bastøområdet*. Oslo
- Kystdirektoratet (1993): *Miljø sikkerhet i farledene. Rapport utarbeidet som oppfølging av NOU 1991: 15*. Oslo
- Kystverket (2012): *Prosjekt – gjennomgang av tilbringertjenesten*. Rapport. Ålesund
- Kystverket (2007): *Loseffektiviseringsprosjektet*. Rapport. Ålesund
- Kystverket (2004): *Forsøk med landbasert losing*. Rapport fra Sentral Los- og VTS-avdeling. Haugesund
- Kystverket (2002): *Lostjenesten i Oslofforden. Flytting av bordingsfeltet fra området ved Store Færder til området ved Bastø*. Horten
- Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023*. Oslo: Samferdselsdepartementet
- NOU 1991: 15: *Om miljø sikkerhet i innseilingsleider*. Oslo: Fiskeridepartementet
- Sjøfartsdirektoratet (2011): *Ulykkesutvikling 2000 – 2010*. Haugesund
- St.meld. nr. 47 (1998–99) *Om evaluering av losplikt- og losgebyrsystemet*. Oslo: Fiskeridepartementet
- St.meld. nr. 43 (1995–96) *Lostjenesten og losgebyrene – en bred beskrivelse*. Oslo: Fiskeridepartementet
- St.meld. nr. 11 (1994–95) *Geografisk verkeområde for regler om plikt til å nytta los og om farleisbevis*. Oslo: Fiskeridepartementet
- St.meld. nr. 43 (1993–94) *Losgebyr og losplikt*. Oslo: Fiskeridepartementet
- Transportøkonomisk Institutt (2005): *Evaluering av forsøksordning med trafikklederlos ved Kvitsøy trafikkentral (VTS)*. Rapport nr. 781/2005. Oslo
-

Vedlegg 1

Lovspeil losloven

Utkast til lovbestemmelser fremgår av kap. 14.4. Dette lovspeilet er ment som et praktisk hjelpemiddel for de som skal sette seg inn i forslaget til nye bestemmelser.

I kolonnen til venstre er det inntatt utkast til nye lovbestemmelser. Tekst i kursiv i venstre kolonne markerer det som er nytt i forhold til parallelle bestemmelser i gjeldende loslov.

I kolonnen til høyre er det gjengitt gjeldende loslovbestemmelser, samt i noen tilfeller bestemmelser fra gjeldende lospliktforskrift. Tekst i kursiv i høyre kolonne markerer det som ikke er videreført i utkast til nye lovbestemmelser.

Nye lovbestemmelser	Tidligere bestemmelsers ordlyd
<p>§ 1. (lovens formål) Loven skal legge til rette for en losordning som, <i>ved å sikre tilstrekkelig farvannskompetanse om bord</i>, skal bidra til å trygge og sikre skipsfarten ut fra samfunnsmessige hensyn.</p>	<p>§ 1. (formål) Formålet med loven er å sikre en effektiv lostjeneste, som kan bidra til å trygge ferdselen på sjøen og derigjennom verne om miljøet, <i>samt medvirke til at Forsvaret kan løse sine oppgaver.</i></p>
<p>§ 2. (virkeområde) Loven gjelder i sjøterritoriet og i de indre farvann såfremt annet ikke er bestemt i loven. Kongen bestemmer i hvilken utstrekning loven gjelder for elver og innsjøer som er farbare med fartøy fra sjøen. Loven gjelder for Svalbard og Jan Mayen i den utstrekning Kongen bestemmer. Kongen kan gjøre unntak fra loven og fastsette slike særlige regler som de stedlige forholdene tilsier.</p>	<p>§ 2. (virkeområde) Loven gjelder norsk indre farvann og norsk sjøterritorium ellers såfremt annet ikke er bestemt i loven eller følger av folkeretten. Loven gjelder vassdrag så langt de er farbare med fartøy fra sjøen. <i>Departementet kan ved enkeltvedtak eller forskrift fastsette hva som forstås med farbar.</i> Loven gjelder for Svalbard i den utstrekning Kongen bestemmer. Kongen kan også fastsette nødvendige endringer i loven dersom de stedlige forhold på Svalbard tilsier det. <i>Kongen kan fastsette de endringer i loven som er nødvendige ved beredskap og i krig.</i> <i>Departementet kan helt eller delvis, ved enkeltvedtak eller forskrift, unnta korte forflytninger innenfor kommunens sjøområde fra lovens virkeområde.</i></p>
<p>§ 3. (forholdet til folkeretten) Loven gjelder med de begrensninger som er anerkjent i folkeretten eller følger av overenskomst med fremmed stat.</p>	<p>§2. (virkeområde) <i>Loven gjelder norsk indre farvann og norsk sjøterritorium ellers såfremt annet ikke er bestemt i loven eller følger av folkeretten.</i></p>

Nye lovbestemmelser	Tidligere bestemmelsers ordlyd
<p>§ 4. (definisjoner) I denne lov forstås med:</p> <ol style="list-style-type: none">1. losing: veiledning for fartøy ved navigering og manøvrering2. los: person ansatt i <i>lostjenesten</i> og som har lossertifikat som er utstedt i henhold til loven her3. losplikt: plikt til å bruke los <i>eller farledsbevis</i>4. fartøy: enhver flytende innretning som kan brukes som transportmiddel, fremkomstmid- del, <i>løfteinnretning</i>, oppholdssted, produksjonssted eller lagersted, herunder undervannsfartøy av enhver art5. <i>farledsbevis</i>: dokument utstedt i henhold til § 10 som viser at innehaveren har rett til å seile i angitte lospliktige farleder eller områder med angitte fartøy	<p>§ 3. (definisjoner) I loven her og i forskrifter gitt i medhold av den betyr:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Losing: Veiledning for fartøy ved navigering og manøvrering.2. Los: Person som har lossertifikat som er utstedt i henhold til loven her.3. <i>Statslos</i>: Los som er ansatt av staten.4. <i>Rederilos</i>: Los som er rederiansatt.5. <i>Losberedskapsgebyr</i>: Gebyr som betales for statlig losberedskap. <i>Losingsgebyr</i>: Gebyr som betales for faktisk bruk av statslos.6. Losplikt: Plikt til å bruke los.7. Fartøy: Enhver flytende innretning som kan brukes som transportmiddel, fremkomstmid- del, oppholdssted, produksjonssted eller lagersted herunder undervannsfartøyer av enhver art. <p><i>Departementet kan i tilfelle ved enkeltvedtak eller forskrift fastsette hva som forstås med definisjonene i paragrafen her.</i></p> <p>Lospliktforskriften § 2 nr. 6: Farledsbevis: Et dokument som viser at innehaveren er kvalifisert til å seile i angitte farleder eller områder med angitte fartøy uten los. <i>Farledsbeviset tilsvarer det engelske «Pilot Exemption Certificate».</i></p>
<p>§ 5. (organisering av lostjenesten) Lostjenesten skal organiseres i en forvaltningsmessig og en operativ del som skal være uavhengig av hverandre. Departementet bestemmer hvem som er forvaltningsmyndighet og operativ enhet. Det statlige tilsyn utøves i henhold til § 14.</p>	<p>§ 4. (Kystverket) <i>Departementets oppgaver etter loven her utøves gjennom Kystverket, som omfatter Kystdirektoratet, kystdistriktskontorene og underliggende organer med Kystdirektoratet som sentralmyndighet. Kongen fastsetter forskrifter for Kystverket vedrørende lostjenesten.</i></p> <p>§ 5. (statens myndighet) <i>Departementet har ansvaret for organisering, tilsyn og kontroll med statlig losing. Departementet fører dessuten kontroll med annen losing i den utstrekning dette følger av loven her.</i> <i>Kystdirektoratet kan delegere myndighet etter loven her til Kystverkets distriktskontorer</i></p>
	<p>§ 6. (rådgivende organ for departementet) <i>Kongen kan bestemme at det skal opprettes et rådgivende organ for departementet i lossaker. Kongen fastsetter rådets mandat og oppnevner leder, medlemmer og personlige varamedlemmer.</i></p>
	<p>§ 7. (lostilvisning og losavløsning) <i>Kystdirektoratet gir forskrifter om lostilvisning og losavløsning.</i></p>

Nye lovbestemmelser	Tidligere bestemmelsers ordlyd
<p>§ 6. <i>(losplikt og plikt til å vurdere bruk av los)</i> Kongen gir forskrift om</p> <p>a) hvilke geografiske områder losplikten gjelder for, og</p> <p>b) hvilke fartøy som er lospliktige, herunder hvilke som skal bruke los og hvilke som kan benytte farledsbevis</p> <p><i>Ved fastsettelse av losplikt skal det legges vekt på farvannets beskaffenhet og på om fartøyet på grunn av sin størrelse, last eller antall passasjerer kan utgjøre en risiko for tap av menneskeliv, skade på miljøet og tap av verdier.</i></p> <p><i>Lospliktige fartøy skal bruke navigatør med farledsbevis eller los med sertifikat for vedkommende farvann. Hvis los med sertifikat for vedkommende farvann ikke kan tilvises, kan annen los som er kjent i farvannet tilvises.</i></p> <p><i>Finner en skipsfører eller reder at det er nødvendig med veiledning med hensyn til navigering og manøvrering av andre enn fartøyets faste navigatører, skal los benyttes.</i></p>	<p>§ 13. <i>(losplikt)</i> Kongen kan fastsette forskrifter om losplikt når dette anses som nødvendig</p> <p>1. for å forebygge at fartøyet eller dets last kan volde skade som følge av fartøyets navigering eller manøvrering eller</p> <p>2. <i>av hensyn til rikets sikkerhet.</i></p> <p><i>Bruk av statslos kan pålegges selv om fartøyet har rederilos i tjeneste.</i></p> <p>§ 12. <i>(bruk av los)</i> Finner en skipsfører eller reder at det er nødvendig med veiledning med hensyn til navigering og manøvrering av andre enn fartøyets faste mannskap, skal statslos nyttes. <i>Første punktum gjelder ikke for krigsfartøyer eller andre fartøyer under militær kommando.</i></p> <p><i>Fartøyer som bare seiler i rutefart mellom norske havner, kan i stedet for statslos bruke rederilos. Departementet kan ved forskrift eller enkeltvedtak bestemme at også andre fartøyer kan bruke rederilos.</i></p> <p><i>Hvis statslos med sertifikat for vedkommende farvann ikke kan tilvises, kan annen los som er kjent i farvannet tilvises. I slike tilfelle betales gebyrer som om statslos med sertifikat for farvannet var benyttet.</i></p>
<p>§ 7. <i>(skipsførerens plikter ved losing)</i> <i>Skipsføreren, eller den som fører kommandoen i hans sted, plikter å legge til rette for losingens utførelse.</i></p> <p><i>Skipsføreren, eller den som fører kommandoen i hans sted, kan overlate kontrollen med fartøyets fremdrift, navigering og manøvrering til losen. <i>Losen skal i slike tilfeller ikke erstatte noen av fartøyets navigatører.</i></i></p> <p><i>Loven her medfører ingen endringer i de regler som gjelder ansvaret til skipsføreren, eller den som fører kommandoen i hans sted.</i></p> <p><i>Departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om tilrettelegging for losingens utførelse.</i></p>	<p>§ 8. <i>(forholdet mellom skipsfører og los som er tilvist av staten)</i> Loven her medfører ingen endringer i de regler som gjelder ansvaret til skipsføreren, eller den som fører kommandoen i hans sted.</p> <p><i>Losen er ansvarlig for losingen. Skipsføreren eller den som fører kommandoen i hans sted, kan overlate til losen å gi <i>direktiver på fartøyets vegne</i> med hensyn til fartøyets fremdrift, navigering og manøvrering.</i></p> <p>§ 11. <i>(kost og innkvartering om bord)</i> Departementet fastsetter forskrifter om krav til statslosenes kost og kvarter om bord, herunder tiltak dersom kravene ikke er tilfredsstillt.</p>

Nye lovbestemmelser	Tidligere bestemmelsers ordlyd
<p>§ 8. (losens plikter ved losing) Losen skal veilede skipsføreren, eller den som fører kommandoen i hans sted, ved navigering og manøvrering av fartøyet. <i>Losingen skal utføres slik at navigeringen og manøvreringen av skipet skjer på en sikker måte.</i> Under losingen skal losen være på kommandobroen eller på det sted hvor losingen best kan utføres. Losen skal av sikkerhetshensyn ha minst 12 timers tjenestefrihet fra losing hvert døgn. Departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om losens plikter ved losing.</p>	<p>§ 8 annet ledd første punktum Losen er ansvarlig for losingen</p> <p>§ 9. (losingens utførelse) Under losingen skal losen være på kommandobroen eller på det sted hvor losingen best kan utføres, <i>med unntak av korte, nødvendige fravær. Under losens korte, nødvendige fravær må en av fartøyets offiserer være til stede på den plass hvorfra losen utfører losingen.</i></p> <p>§ 10. (tjenestefrihet) Losen skal av sikkerhetshensyn ha minst 12 timers tjenestefrihet fra losingen hvert døgn. Departementet fastsetter nærmere forskrifter, herunder om hvilket tidspunkt døgnet skal regnes fra, og i hvilken utstrekning reisetid og annen tjeneste skal regnes likt med losing. <i>Bestemmelsen i paragrafen her gjelder ikke for tjeneste på krigsfartøyer eller andre fartøyer under militær kommando.</i></p>
<p>§ 9. (erstatningsansvar) Med hensyn til skadeserstatningsloven § 2-1 betraktes losen for å være i fartøyets tjeneste under losingen. Loven her medfører ellers ingen endring i de gjeldende erstatningsregler. Skade som losen volder ved feil eller forsømmelse i tjenesten, plikter han å erstatte etter gjeldende erstatningsregler, jfr. skadeserstatningslovens § 2-3.</p>	<p>§ 24. (erstatningsansvar) Med hensyn til skadeserstatningslovens § 2-1 betraktes statslosen for å være i fartøyets tjeneste under losingen. Loven her medfører ellers ingen endring i de gjeldende erstatningsregler. Skade som losen volder ved feil eller forsømmelse i tjenesten, plikter han å erstatte etter gjeldende erstatningsregler, jfr. skadeserstatningslovens § 2-3.</p>

Nye lovbestemmelser	Tidligere bestemmelsers ordlyd
<p>§ 10. (farledsbevis) Farledsbevis kan utstedes til skipsfører og andre av fartøyets navigatører. Farledsbeviset gir rett til å seile i angitte <i>lospliktige</i> farleder eller områder med angitte fartøy, uten los.</p> <p>For at andre av fartøyets navigatører skal kunne benytte sitt farledsbevis, må skipsføreren ha farledsbevis for det aktuelle området.</p> <p>Ved utstedelse av farledsbevis skal det legges vekt på søkerens kompetanse og farvannskunnskap, risikoen knyttet til fartøyet og risikoen knyttet til farvannet.</p> <p>Departementet gir forskrift om utstedelse og bruk av farledsbevis, herunder om <i>etablering av ordninger med rederiers egenkontroll av søkerens kompetanse og farvannskunnskap</i>.</p>	<p>Lospliktforskriften § 2 nr. 6: Farledsbevis: Et dokument som viser at innehaveren er kvalifisert til å seile i angitte farleder eller områder med angitte fartøy uten los. <i>Farledsbeviset tilsvarer det engelske «Pilot Exemption Certificate».</i></p> <p>Lospliktforskriften § 16 annet ledd: For at andre av fartøyets navigatører enn skipsføreren skal kunne benytte sitt farledsbevis, må også skipsføreren ha farledsbevis for det aktuelle området.</p> <p>Lospliktforskriften § 10 annet og tredje ledd: Farledsbevis kan utstedes til skipsfører og andre av fartøyets navigatører. <i>Farledsbeviset kan begrenses og det kan settes vilkår i forbindelse med utstedelsen.</i></p> <p>Ved vedtaket om farledsbevis skal utstedes eller ikke, skal det særlig legges vekt på følgende forhold:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Søkerens kompetanse og farvannskunnskap.2. Risikoen knyttet til fartøyet.3. Risikoen knyttet til farvannet.4. <i>Hensynet til liv, helse og miljø, herunder antall personer om bord.</i>
<p>§ 11. (krav til los) Los skal inneha gyldig lossertifikat utstedt i henhold til forskrifter fastsatt i medhold av bestemmelsen her.</p> <p>Departementet gir forskrift om</p> <ol style="list-style-type: none">a) kvalifikasjonskrav for opptak som losaspirant, herunder helsekrav og krav til utdanning, fartstid og sertifikater,b) helsekrav til, og krav til legeundersøkelse av loser,c) krav til utdanning og eksaminering av loser,d) vilkår for å få, utvide og opprettholde lossertifikat, herunder de krav som stilles til farvannskunnskap,e) krav til lossertifikaters form, utstedelse og innhold,f) losers tjenestefrihet av sikkerhetshensyn.	<p>§ 19. (rekruttering, utdanning, kvalifikasjonskrav) Som losaspirant kan antas den som innen søknadsfristens <i>utløp ikke er fylt 38 år</i> og som har de eksamener og sertifikater som departementet bestemmer. <i>Departementet kan dispensere fra kravet til alder når tjenestlige hensyn tilsier det.</i></p> <p>For ansettelse som statslos eller <i>rederilos</i> kreves at den som ansettes, har lossertifikat for vedkommende farvann, eller innen en bestemt tid får lossertifikat for farvannet.</p> <p>Departementet gir forskrifter om utdanningen av loser og om reguleringen av tilgangen på loser, herunder om vilkårene for å få, utvide og opprettholde lossertifikat, og om de krav som stilles til farvannskjennskap, og til helbred, syn, fargesans, hørsel og edruelighet, og om kontrollen av at disse kravene oppfylles.</p>

Nye lovbestemmelser	Tidligere bestemmelsers ordlyd
<p>§ 12. (avgifter) Lospliktige fartøy skal betale losavgifter. Departementet kan gi forskrift om</p> <ol style="list-style-type: none">losberedskapsavgift og losingsavgift for fartøy som bruker loslosberedskapsavgift for fartøy som benytter farledsbevisat den som søker om farledsbevis skal betale avgift for behandling og utstedelse av farledsbevisavgiftenes utforming	<p>§ 14. (gebyrpliktige fartøyer) Fartøyer som nytter norsk farvann innenfor grunnlinjene, skal, med de unntak som følger av loven her, betale losberedskapsgebyr. Kongen kan fastsette annen grense for plikten til å betale losberedskapsgebyr innenfor grunnlinjene. Fartøyer som nytter statslos, skal betale både losberedskapsgebyr og losingsgebyr. Betalingsplikten etter leddet her gjelder uavhengig av hvilke farvann fartøyet nytter.</p> <p>§ 15. (fritak) Følgende fartøyer er fritatt for å betale losberedskapsgebyr når de ikke nytter statslos:</p> <ol style="list-style-type: none">Krigsfartøyer eller andre fartøyer under militær kommando.Andre fartøyer i den utstrekning Kongen bestemmer. <p>Kongen kan i særlige tilfeller fritta for plikten til å betale losingsgebyr. Departementet kan fritta for gebyrer som er påløpet når et fartøy er oppbragt.</p> <p>§ 16. (dekningsgrad) Fordelingen av losutgiftene mellom statlige og andre brukergrupper skal så vidt mulig skje i forhold til de kostnader de forårsaker. Fordelingen av gebyrene mellom de forskjellige typer fartøyer skal så vidt mulig skje i forhold til de kostnader de forårsaker.</p> <p>§ 17. (fastsettelse) Etter Stortingets retningslinjer fastsetter Kongen gebyrene. Det kan fastsettes rabattordninger.</p>

Nye lovbestemmelser	Tidligere bestemmelsers ordlyd
<p>§ 13. (sikring og innkreving av avgifter) <i>Reder og agent er solidarisk ansvarlig for avgifter etter paragrafen her.</i> <i>Fartøy som ikke har betalt forfalte avgifter kan nektes los med mindre det stilles sikkerhet for betaling av losavgifter.</i> Ved forsinket betaling av avgifter svares forsinkelsesrente etter lov om renter ved forsinket betaling m.m. Annet ledd gjelder tilsvarende. Forfalt avgift er tvangsgrunnlag for utlegg. Departementet kan gi forskrift om</p> <ol style="list-style-type: none">utferdigelse, kontroll og innkrevingtilleggsavgift for fartøy som unnlater å betale avgift etter loven her	<p>§ 18. (innkreving m.v.) Departementet gir nærmere forskrifter og enkeltvedtak om utferdigelse og kontroll av losregningene, samt om innkreving av gebyrene og om hvem gebyrene skal betales til. Disse forskrifter kan også inneholde bestemmelser om hvilke opplysninger som skal gis. <i>Departementet kan bestemme at kommunene skal innkreve gebyrene på statens vegne eller bistå ved innkrevingen.</i> Departementet kan gi forskrift om at fartøy som unnlater å betale gebyr etter loven her, skal ilegges tilleggsgebyr. Ved forsinket betaling av gebyrene svares forsinkelsesrente etter lov om renter ved forsinket betaling m.m. Gebyrene i loven her er tvangsgrunnlag for utlegg hos den som var eier av fartøyet da gebyrene påløp.</p>
<p>§ 14. (tilsyn og vedtak) Departementet bestemmer hvem som er tilsynsmyndighet etter denne lov. Tilsynsmyndigheten skal føre tilsyn med at bestemmelsene i og i medhold av denne lov blir overholdt. Departementet kan gi forskrift om organisering, gjennomføring og avgrensning av tilsynsoppgavene, herunder de forvaltningstiltak tilsynsmyndigheten kan fatte vedtak om for gjennomføring av bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne lov. Departementet kan ved enkeltvedtak eller i forskrift gi nærmere bestemmelser om plikt til å gi meldinger og opplysninger som er nødvendige for å føre tilsyn med at bestemmelsene i og i medhold av denne lov blir overholdt.</p>	<p>§ 5. (statens myndighet) <i>Departementet har ansvaret for organisering, tilsyn og kontroll med statlig losing.</i> Departementet fører dessuten kontroll med annen losing i den utstrekning dette følger av loven her. Kystdirektoratet kan delegere myndighet etter loven her til Kystverkets distriktskontorer)</p>
<p>§ 15. (adgang til fartøy og opplysningsplikt) Tilsynsmyndighet etter denne lov skal ha uhindret adgang til fartøy som er lospliktige i henhold til § 6, eller forskrifter gitt i medhold av denne bestemmelsen, i den utstrekning det er nødvendig for gjennomføringen av tilsynet. Fartøy, rederi og innehaver av farledsbevis skal, når tilsynsmyndigheten krever det, fremlegge dokumentasjon som er relevant for å føre tilsyn med at bestemmelsene om plikt til å bruke los eller benytte farledsbevis blir overholdt.</p>	<p>Lospliktforskriften § 21 annet og tredje ledd Kystverket kan foreta kontroll for å sikre at vilkårene for å inneha og benytte farledsbevis eller kadettfarledsbevis foreligger. Farledsbeviset eller kadettfarledsbeviset skal på forlangende vises fram for offentlige myndigheter.</p>

Nye lovbestemmelser	Tidligere bestemmelsers ordlyd
<p>§ 16. (tap av retten til farledsbevis) Tilsynsmyndigheten kan fatte vedtak om å trekke tilbake eller begrense et farledsbevis eller kadettfarledsbevis, når dette er nødvendig for å trygge og sikre skipsfarten dersom:</p> <ol style="list-style-type: none">a) innehaveren overtrer bestemmelser i lov, forskrift eller enkeltvedtak som trygger sikkerheten til sjøsb) innehaveren bryter vilkår for å ha farledsbeviset eller kadettfarledsbevisetc) innehaveren blir involvert i forhold, eller det foreligger omstendigheter, som gjør at han eller hun åpenbart ikke er skikket til å ha farledsbeviset eller kadettfarledsbeviset, ellerd) innehaveren ikke gir opplysninger eller dokumentasjon som er nødvendig for å kontrollere at han eller hun fyller vilkårene for å ha farledsbevis eller kadettfarledsbevis. <p>Rettighetstap etter første ledd skal gjelde for en bestemt tid, og ikke lenger enn 2 år. Rettighetstapet kan gjøres betinget.</p> <p>Rettighetstap ut over 2 år eller permanent rettighetstap avgjøres ved dom.</p> <p>Departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om tap av retten til farledsbevis eller kadettfarledsbevis.</p>	<p>Lospliktforskriften § 21, første ledd: Kystverket kan inndra farledsbevis og kadettfarledsbevis for en bestemt tid eller for alltid dersom:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Innehaveren overtrer bestemmelser i lov, forskrift eller enkeltvedtak som trygger sikkerheten til sjøs.2. Innehaveren bryter vilkår for å ha farledsbeviset eller kadettfarledsbeviset.3. Innehaveren blir involvert i forhold, eller det foreligger omstendigheter som gjør at han eller hun åpenbart ikke er skikket til å ha farledsbeviset eller kadettfarledsbeviset.4. Innehaveren ikke gir opplysninger eller dokumentasjon som er nødvendig for å kontrollere at han eller hun fyller vilkårene for å ha farledsbevis eller kadettfarledsbevis.5. <i>Vesentlige forhold som lå til grunn for utstedelsen av farledsbeviset eller kadettfarledsbeviset er endret.</i>
<p>§ 17. (overtredelsesgebyr) Tilsynsmyndigheten kan ilegge overtredelsesgebyr til den som forsettlig eller uaktsomt overtrer §§ 6, 7, 8, 10 eller 11, eller forskrifter gitt i medhold av disse bestemmelsene.</p> <p>Betalingsfristen for ilagt gebyr er fire uker fra vedtakstidspunktet. Ilagt gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.</p> <p>Når en overtredelse som kan medføre overtredelsesgebyr er begått av noen som har handlet på vegne av et rederi, kan overtredelsesgebyr ilegges rederiet selv om overtredelsesgebyr ikke kan ilegges noen enkeltperson.</p> <p>Ved avgjørelsen av om et rederi skal ilegges overtredelsesgebyr, og ved utmåling av sanksjonen, skal det særlig legges vekt på</p> <ol style="list-style-type: none">a) overtredelsens grovhet,b) om rederiet ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne forebygge overtredelsen,c) om overtredelsen er begått for å fremme rederiets interesser,d) om rederiet har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen,e) om det foreligger gjentakelsef) rederiets økonomiske evne	

Nye lovbestemmelser	Tidligere bestemmelsers ordlyd
<p>§ 18. (tvangsmidler) Ved god grunn til mistanke om overtredelse av § 6 kan tilsynsmyndigheten beordre fartøyet stanset og anwise oppankring eller anløp til bestemt sted for nærmere undersøkelser.</p>	<p>§ 23. (tvangsmidler og sikkerhet for gebyr) Ved god grunn til mistanke om overtredelse av bestemmelsene i kapittel III eller om unndragelse av plikt til å betale gebyrer etter kapittel IV, kan Kystverkets tjenestemenn, eller kommunale tjenestemenn hvis departementet, eller direktoratet i det enkelte tilfelle, bestemmer det, beordre fartøyet stanset og anwise oppankring eller anløp til bestemt sted for nærmere undersøkelser. Tollvesenet skal underrette Kystverket om fartøyer, som er anløpt eller ekspedert. Tollvesenet skal etter anmodning av Kystverket ikke inn- eller utklarere gebyrpliktige fartøyer før forfalte gebyrer er betalt eller tilstrekkelig sikkerhet er stilt.</p>
<p>§ 19. (straffeansvar) Den som forsettlig eller uaktsomt vesentlig overtrer §§ 6, 7, 8, 10 og 11, eller forskrifter gitt i medhold av disse bestemmelsene når det i forskriften er fastsatt at slik overtredelse av den aktuelle bestemmelse er straffbar, straffes med bøter. Ved vurderingen av om en overtredelse er vesentlig skal det særlig legges vekt på overtredelsens omfang, virkninger og graden av utvist skyld.</p>	<p>§ 22. (straffeansvar) Med bøter straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av lovens kapittel III eller medvirker til det. Bestemmelsene i paragrafen her gjelder for så vidt overtredelsen ikke rammes av strengere straffebestemmelser.</p>
<p>§ 20. (ikrafttredelse) Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid. Lov 16. juni 1989 nr 59 om lostjenesten m.v. oppheves fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan bestemme at forskjellige bestemmelser skal oppheves til forskjellig tid. Ved eventuell motstrid skal bestemmelser som er satt i kraft etter første ledd annet punktum gå foran bestemmelser i lov 16. juni 1989 nr 59 om lostjenesten m.v.</p>	<p>§ 25. (ikrafttredelse) Loven her trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.</p>
<p>§ 21. (overgangsbestemmelser) Forskrifter og enkeltvedtak som er gitt i medhold av lov 16. juni 1989 nr 59 og lov 9. april 1949 nr 2 gjelder også etter at loven her har trådt i kraft. Kongen kan gi forskrift om overgangsbestemmelser.</p>	<p>§ 26. (overgangsbestemmelser) Forskrifter og enkeltvedtak som er gitt av noen myndighet i medhold av tidligere lovgivning om losvesenet og som gjelder ved ikrafttredelsen av loven her, skal fortsatt gjelde så langt de ikke strider mot regler gitt i eller i medhold av loven her. Kongen kan gi nødvendige overgangsbestemmelser i forbindelse med ikrafttredelsen av loven her. Inntil Kongen bestemmer noe annet, gjelder tidligere §§ 22 og 24 i lov av 9. april 1948 nr. 2 om losvesenet.</p>
<p>§ 22. (endringer i andre lover) Fra den tid loven her trer i kraft, gjøres følgende endringer i andre lover</p>	

Nye lovbestemmelser

Tidligere bestemmelsers ordlyd

§ 23. *(gjennomføring av forpliktelser etter EØS-avtalen)*

Kongen kan fastsette de forskrifter som er nødvendige for å oppfylle Norges forpliktelser som følge av EØS-avtalen, herunder at slike forskrifter i tilfelle motstrid skal gå foran denne loven.

§ 20. *(losing i åpen sjø)*

Departementet kan gi forskrifter om vilkårene for å bli godkjent til å lose utenfor territorialgrensen.

§ 21. *(tjeneste ved beredskap og i krig)*

Ved beredskap og i krig plikter rederilosene å gjøre samme tjeneste som statslos. Departementet kan fastsette direktiv for lostjenesten ved beredskap og i krig.

=====

Norges offentlige utredninger

2012 og 2013

Statsministeren:

Rapport fra 22. juli-kommisjonen. NOU 2012: 14.

Arbeidsdepartementet:

Arbeidsrettede tiltak. NOU 2012: 6.

Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2012. NOU 2012: 11.

Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2013. NOU 2013: 7.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet:

Bedre beskyttelse av barns utvikling. NOU 2012: 5.

Politikk for likestilling. NOU 2012: 15.

Finansdepartementet:

Fripoliser og kapitalkrav. NOU 2012: 3.

Pensjonslovene og folketrygdreformen II.

NOU 2012: 13.

Samfunnsøkonomiske analyser. NOU 2012: 16.

Pensjonslovene og folketrygdreformen III.

NOU 2013: 3.

Fiskeri- og kystdepartementet:

Med los på sjøsikkerhet. NOU 2013: 8.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet:

Mer effektiv konkurranselov. NOU 2012: 7.

Ventetid – et spørsmål om tillit. NOU 2012: 12.

Hindre for digital verdiskaping. NOU 2013: 2.

Forsvarsdepartementet:**Helse- og omsorgsdepartementet:**

Om kjærlighet og kjøletårn. NOU 2012: 17.

Justis- og beredskapsdepartementet:

Trygg hjemme. NOU 2012: 4.

Ny utdanning for nye utfordringer. NOU 2012: 8.

Gjennomføring av Rotterdamreglene i sjøloven.

NOU 2012: 10.

Når det virkelig gjelder... NOU 2013: 5.

Kommunal- og regionaldepartementet:**Kulturdepartementet:**

Det livssynsåpne samfunn. NOU 2013: 1.

Kulturutredningen 2014. NOU 2013: 4.

Kunnskapsdepartementet:

Til barnas beste. NOU 2012: 1.

Landbruks- og matdepartementet:

God handelsskikk i dagligvarekjeden. NOU 2013: 6.

Miljøverndepartementet:

God handelsskikk i dagligvarekjeden. NOU 2013: 6

Nærings- og handelsdepartementet:

Rett om bord. NOU 2012: 18

Olje- og energidepartementet:

Energiutredningen – verdiskaping, forsyningssikkerhet og miljø. NOU 2012: 9.

Samferdselsdepartementet:**Utenriksdepartementet:**

Utenfor og innenfor. NOU 2012: 2.

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes servicesenter

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 20 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Aurskog 06/2013