



DET KONGELIGE
FISKERI- OG KYSTDEPARTEMENT

Høringsinstanser iht. vedlagte adresseliste

Deres ref

Vår ref
13/532-

Dato
06.06.2013

Høring NOU 2013:8 Med los på sjøsikkerhet - losordningens omfang, organisering og regelverk

1. Innledning

Ved kongelig resolusjon 2. mars 2013 ble utvalget for gjennomgang av losordningen og regelverk oppnevnt.

Rapporten fra utvalget ble overlevert til fiskeri- og kystministeren 10. juni 2013, og utredningen sendes med dette på høring.

Det er stor enighet i utvalget om anbefalingene i utredningen. Det foreligger i alt tre dissenser, som berører tre ulike anbefalinger i utvalgets innstilling. En nærmere redegjørelse for dette følger av brevets punkt 5.

Høringsfristen er mandag 16. september 2013.

2. Utvalgets mandat

Utvalget fikk følgende mandat i forbindelse med oppnevningen:

"Bakgrunn

Det er mer enn 10 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 Forskrift 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 ombord 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 mill. 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 fartøyer 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.”

3. Utvalgets sammensetning

Førstelagmann Bjørn Solbakken har vært utvalgets leder.

Følgende offentlige og private instanser er bedt om forslag til medlemmer i utvalget:

- Fraktestartøyenes Rederiforening
- Kystverket
- Miljøverndepartementet
- Norges Rederiforbund
- Norsk Losforbund
- Norsk Havneforening
- Norsk Sjøoffisersforbund
- Sjøfartsdirektoratet

I tillegg har departementet henvendt seg direkte til enkelte medlemmer, for å sikre bredden og sammensetningen av utvalget

4. Overordnet om utvalgets arbeid

Utvalgets utgangspunkt er at sjøtransport er en sikker transportform med svært få ulykker sammenlignet med antall seilaser og aktivitetsnivå. Utvalget mener videre at lostjenesten er nødvendig for å opprettholde dagens sjøsikkerhetsnivå langs norskekysten, men at los ut i fra kostnadshensyn bare må brukes der det er særlig sikkerhetsmessig begrunnet. Dette medfører at losplikten må fastsettes ut fra en risikovurdering. En avveining mellom risiko- og kostnadshensyn har således vært vesentlig for utvalgets anbefalinger om lospliktens omfang og utforming av farledsbevisordningen.

I sitt arbeid har utvalget særlig fokusert på utfordringene etter innføringen av nye regler om losplikt og farledsbevis i 2011. Utvalget er av den oppfatning at endringene i regelverket og Kystverkets praktisering av dette har medført til dels store utfordringer for sjøtransportnæringen i Norge. Videre oppfatter utvalget praktiseringen av farledsbevisordningen som lite ensartet og lite gjennomslagskraftig. De lokale begrensningene i bruk av farledsbevis bidrar også sterkt til at farledsbevisordningen i dag er vanskelig å forholde seg til for næringen.

Utvalget har videre fokusert på utfordringer knyttet til lostjenestens organisering. Utvalget mener at dagens organisering ikke gir et tydelig nok skille mellom forvaltningsoppgaver og den rent operative drift av lostjenesten. Videre mener utvalget at dagens organisering ikke er optimal med tanke på mest mulig kostnadseffektive løsninger for lostjenesten.

Utvalget har også gjennomgått utviklingen innen navigasjonsutstyr og -kompetanse på fartøyene, samt andre sjøsikkerhetstiltak, for å se hvilken betydning dette kan ha for omfanget av losplikten og farledsbevisordningen.

5. Utvalgets anbefalinger

5.1 Lospliktens saklige virkeområde

Den generelle grensen for losplikt:

Fartøy under grensen for losplikt kan seile fritt på kysten uten los eller farledsbevis. Etter gjeldende regler omfatter den generelle grensen for losplikt fartøy med lengde over 70 meter. For enkelte fartøysgrupper er det fastsatt strengere regler, herunder passasjerfartøy og fartøy som fører farlig og forurensende last.

Dersom lospliktgrensen heves, vil flere og større fartøy kunne seile fritt uten los eller farledsbevis. Flertallet i utvalget mener dette ikke er ønskelig. Ut i fra en risikovurdering mener utvalget at en bør ha en kontroll med navigasjonskompetansen på fartøy over en viss størrelse.

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. På denne bakgrunn anbefaler et flertall i utvalget at losplikten opprettholdes med dagens lengdeangivelser, men at fartøy under 100 meters lengde som har avanserte navigasjonshjelpemidler og navigatører med kompetanse til å utnytte dem, gis tilgang til en forenklet farledsbevisordning (farledsbevis klasse 3), jf. brevets punkt 5.3.

Et mindretall i utvalget (et medlem) anbefaler at den generelle grensen for losplikt økes fra fartøyslengde 70 meter til 90 meter, ut fra en vurdering om at dette er sikkerhetsmessig forsvarlig.

Lospliktgrensen for passasjerfartøy og fartøy som fører farlig og forurensende last:

Utvalget anbefaler at den spesielle lospliktgrensen for passasjerfartøy heves fra 24 meter til 50 meter. Videre anbefaler utvalget å videreføre lospliktgrensene 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.

5.2 Geografisk virkeområde

Generelt om lospliktens geografiske virkeområde:

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

Losbordingsfelt i Oslofjorden:

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

Et mindretall i utvalget (et medlem) foreslår at bordingsfeltene i Oslofjorden beholdes som i dag.

Losplikt ved forflytninger i havn (forhaling):

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

Et mindretall i utvalget (et medlem) 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 individuell vurdering. Korte og enkle forhaling bør defineres til forhaling langs samme kai, eller ved enkel forhaling til annen kai i umiddelbar nærhet.

5.3 Farledsbevisordningen

Ny farledsbevisordning:

I stedet for å heve den generelle, saklige lospliktgrensen (jf. brevets punkt 5.1), foreslår utvalget at farledsbevisordningen endres og gjøres langt enklere for næringen. Dette antas ikke å føre til økt sansynlighet for ulykker, samtidig som det ivaretar næringens behov for en rimelig og håndterbar ordning. Det gir også næringen et insitamant til å investere i kompetanseoppbygging og ny teknologi.

Utvalget anbefaler at farledsbevisordningen differensieres ved å innføre tre farledsbevisklasser.

Farledsbevis klasse 3 vil gjelde for fartøy opp til 100 m. Fartøyene må være utrustet med et godkjent elektronisk kartplottersystem (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 i følge utvalget at risikoen forbundet med fartøyene er lav. 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 m og 150 m. Denne ordningen ligner dagens farledsbevisordning, men farledsbevisprøveregime 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.

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

Lokale begrensninger :

Utvalget anbefaler at de navigatører som før ny forskrift hadde adgang til å seile på farledsbevis i de berørte farvann gis denne rettigheten tilbake, under forutsetning av at de har opprettholdt sin farvannskunnskap.

Utvalget anbefaler videre at det nedsettes en arbeidsgruppe som vurderer behovet for lokale begrensninger, der næringen er representert. Vurderingene må baseres på objektive kriterier. Utvalget anbefaler også at foreliggende DNV-rapport (2013), om risikoanalyse av farleder med begrensning i bruk av farleder, tas med som grunnlagsvurdering ved fastsettelse av de lokale begrensningene.

5.4 Losavgiftssystemet

Utvalget anbefaler at Fiskeri- og kystdepartementet vurderer endringer i fordelingen av avgiftsproveny mellom losingsavgift og losberedskapsavgift. Farledsbevisavgiftens andel av de samlede losavgifter bør ikke økes. Det anbefales videre at fartøy som kvalifiserer til ordningen med farledsbevis klasse 3 fritas fra plikten til å betale losberedskapsavgift. Etter utvalgets vurdering er disse fartøyene i mindre grad enn andre avhengige av å ha tilgang til lostjenester. Fritak fra losberedskapsavgiften vil også gi et økonomisk insitament til økt bruk av farledsbevis, og dermed også til å bygge opp kompetanse og utruste fartøy med moderne navigasjonshjelpemidler.

5.5 Lostjenestens organisering

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 slås sammen for å sikre en mest mulig effektiv utnyttelse av personellressursene og en enhetlig praktisering av formidlingstjenester langs kysten.

5.6 Losloven

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 og manglende lovregulering av losenes arbeidstid, vern av helse, velferd og sikkerhet i arbeidslivet.

6. Nærmere om høringen, frister og bestilling av utredningen

Det er av særskilt interesse å få kommentarer fra høringsinstansene på utvalgets anbefaling om en ny farledsbevisordning, som må ses som en av hovedanbefalingene i utvalgets utredning. Det er også ønskelig med kommentarer til utvalgets øvrige vurderinger og anbefalinger om losplikts saklige og geografiske virkeområde. Videre er det ønskelig med kommentarer til utvalgets anbefalinger om lostjenestens organisering. Vi vil videre vektlegge et ønske om kommentarer og innspill til utvalgets anbefalinger om nye lovbestemmelser.

Vi ber om at høringsinstansenes uttalelser til utredningen sendes departementet innen 16. september 2013. En liste over høringsinstansene følger vedlagt. Vi ber om at høringsinstansene selv vurderer om det er behov for å forelegge utkastet for underliggende etater eller interesseorganisasjoner som ikke er med på listen. Det er ønskelig at høringsuttalelser på mer enn to sider oversendes på e-post til postmottak@fk.d.dep.no.

Et eksemplar av utredningen følger vedlagt. Flere eksemplar av utredningen kan bestilles. Offentlige virksomheter (kommunale, fylkeskommunale eller statlige) kan henvende seg til Departementenes servicesenter på www.publikasjoner.dep.no. Ikke-offentlige virksomheter og privatpersoner kan henvende seg til Fagbokforlaget, telefon 55 38 88 00 (fagbokforlaget.no), eller departementet for bestilling. Utredningen er også tilgjengelig for nedlastning på www.regjeringen.no.

Med hilsen

Alvhild Hedstein
ekspedisjonssjef

Thomas Kobro
avdelingsdirektør

2 vedlegg