



KYSTVERKET

Fiskeri- og kystdepartementet
Postboks 8118 Dep
0032 OSLO

Deres ref:
13/532-

Vår ref:
2013/2204-24

Arkiv nr:

Saksbehandler:
Henning Osnes Teigene

Dato:
16.09.2013

Kystverkets innspill til høring av NOU 2013:8

Vi viser til Fiskeri- og kystdepartementets brev 6. juni 2013 med høring av NOU 2013:8
Med los på sjøsikkerhet – losordningens omfang, organisering og regelverk.

Vedlagt er Kystverkets innspill til losutvalgets utredning.

Våre merknader er systematisert i tråd med NOU'ens kapittel 15 der dette har vært naturlig.

Med hilsen

Kirsti Slotsvik
kystdirektør

Arve Dimmen
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent

Vedlegg: Kystverkets innspill til høring av NOU 2013:8

Hovedkontoret - Sjøsikkerhetsavdelingen

Sentral postadresse: Kystverket, postboks 1502,
6025 ÅLESUND

Telefon: +47 07847
Telefaks: +47 70 23 10 08
Bankgiro: 7694 05 06766

Internett: www.kystverket.no
E-post: post@kystverket.no
Org.nr.: NO 970 237 372

Brev, sakskorrespondanse og e-post bes adressert til Kystverket, ikke til avdeling eller enkeltperson

Kystverkets innspill til høring av NOU 2013:8

Kystverket utfører en viktig samfunnsoppgave ved å ta ansvar for sjøveien, og vår visjon er at vi ikke skal ha sjøulykker som medfører tap av liv, alvorlig personskade eller forurensning. Kystverket har i dag et helhetlig og tverrfaglig perspektiv på trygg ferdsel i norske farvann, effektiv sjøtransport og minimal miljøskade som følge av akutt forurensning. Sjø sikkerhet er med andre ord en integrert del av Kystverkets samfunnsoppgave, noe som preger vår tilnærming til NOU 2013:8.

Kystverket støtter hovedtrekkene i anbefalingene til utvalget når det gjelder innretningen av losplikten og farledsbevisordningen. Vi mener videre at den foreslåtte lovfesting av farledsbevisordningen vil sikre næringen større grad av forutsigbarhet. Kystverket er også positiv til å gå videre med arbeidet for å redusere kostnader knyttet til losformidlingen, tilbringertjenesten, sjøtrafikkentralene og nytt losbordingsfelt i Oslofjorden.

Utvalget fremmer ikke kritikk mot kvaliteten på de sjø sikkerhetstjenestene Kystverket leverer, herunder lostjenestene. Vi oppfatter at Kystverket gjennomgående får positive tilbakemeldinger på servicenivå og faglig utøvelse av sjø sikkerhetstjenestene.

Det er grunn til å se nøye på helheten i utvalgets anbefalinger og se de oppfølgende tiltakene i sammenheng. Videre må tiltakene relateres til de forholdene som bli pekt på som bakgrunnen for gjennomgangen av losordningen, jf. utredningens kapittel 2.1.

Når det gjelder lostjenestens organisering, ser Kystverket at noen av de påpekte utfordringene innen lostjenesten i stor grad kan løses med organisatoriske grep. Kystverket mener imidlertid at utvalgets vurdering av organisatoriske løsninger i for liten grad vektlegger verdien av å ha en samlet sjø sikkerhetskompetanse i en og samme etat. Utvalget nevner denne styrken, men Kystverket mener at dette må vektes ytterligere når endelig organisasjonsmodell skal velges.

Utvalget har heller ikke vektlagt merkostnadene forbundet med å skille den operative lostjenesten ut av Kystverket. Kystverket har beregnet at en utskilling vil medføre økte løpende kostnader og engangskostnader på til sammen kr. 585 mill. over en tiårsperiode. Merkostnadene må finansieres gjennom økte avgifter for brukerne. Kostnadseffektivitet vil således ikke være et argument for utskilling.

Ulemper som økte kostnader og tap av tverrfaglige synergier ved å organisere lostjenestens operative del utenfor Kystverket må vurderes nøye opp mot hvilke fordeler en utskilling vil gi. Kystverket mener at den beste uttellingen samlet sett er å beholde lostjenesten som en del av Kystverket med ny internorganisering.

I tillegg til de tiltak utvalget har foreslått, kan det gjøres ytterligere grep med tanke på kostnadsreduksjon og forutsigbarhet:

- Kriteriene for dispensasjon fra losplikten kan forskriftsfestes i større grad enn i dag. Dette vil gi større forutsigbarhet og styrke næringens mulighet til reell klageadgang.
- Lokale begrensninger for farledsbevis kan forskriftsfestes. Dette vil gi større forutsigbarhet og sikre at forvaltningen må benytte formell høring ved endring av lokale begrensninger.
- Kystverket og næringen kan i fellesskap se på lostjenestens servicenivå. I dag er lostjenesten tilgjengelig 24/7 langs hele kysten. Geografisk eller tidsmessig redusert tilgjengelighet kan gi kostnadsreduksjon. Vurderingen av en slik redusert tilgjengelighet må imidlertid skje i samråd med næringen.

I utredningen kapittel 2.1 stilles spørsmål ved om omleggingen av losplikten i 2011 var motivert av et ønske om å *”bringe losbudsjettene i balanse gjennom å gjøre flere fartøy lospliktige og dermed øke inntektsgrunnlaget”*. Kystverket kjenner seg ikke igjen i dette. Motivasjonen for endringene fremgår

av høringsbrevet som var sendt ut i forbindelse med endringene i lospliktforskriften. Endringene for lospliktige fartøy er der begrunnet med anbefalingene i en rapport fra Det Norske Veritas (DNV) som ble avgitt til Kystverket i 2006. Det er videre uttalt at målet med endringene i avgiftsstrukturen var å gjøre farledsbevisordningen mer attraktiv.

Statistikk over lospliktig trafikk viser en klar økning i antall seilaser på farledsbevis fra 2011. Både for 2012 og hittil i 2013 er det en økning i lospliktig trafikk totalt, samtidig som antall losoppdrag går ned. Seilas på farledsbevis tar dermed hele økningen i lospliktige seilaser, samt en andel av trafikken som tidligere tok los. Dette viser at omleggingen i 2011 har virket etter sin hensikt når det gjelder intensjonen om å få en større andel av lospliktige seilas gjennomført ved bruk av farledsbevis. Effekten er særlig tydelig i Oslofjorden.

I utredningen kapittel 3 peker utvalget flere steder på manglende statistisk og analytisk bakgrunnsmateriale. Kystverket deler oppfatningen og mener at det bør gjennomføres en analyse der man ser de forskjellige sjøsikkerhetstiltakene i sammenheng.

Kystverkets videre kommentarer er ordnet i samme rekkefølge som NOU'ens kapittel 15.

15.1 Teknologisk utvikling og øvrige sjøsikkerhetstiltak

ECDIS

Kystverket støtter utvalgets anbefaling om å stille vilkår om godkjent ECDIS for å få farledsbevis klasse 3. Det er viktig at datakvaliteten på sjøkartene forbedres slik at ECDIS-systemenes potensial som sjøsikkerhetstiltak kan utnyttes bedre enn i dag.

Landbasert losing

Kystverket støtter utvalgets anbefaling på dette området.

Sjøtrafikksentraltjenester

Kystverket kan ikke se at det foreligger noen begrunnelse fra utvalgets side for konklusjonen om at samlokalisering av Kystverkets fem sjøtrafikksentraler vil gi store økonomiske besparelser.

Kystverket er enig med utvalget i at sjøtrafikksentralenes tjenestetilbud kan innrettes på ytterligere å styrke sjøsikkerheten. Det gjennomføres en betydelig investering i modernisering av teknisk utstyr ved sentralene. Dette øker sentralenes overvåkingskapasitet og sentralenes evne til å gi nødvendig veiledning når avvik fra normale seilas avdekkes. Kystverket mener at dette i enkelte farvann vil bidra til å styrke sjøsikkerheten, slik at nye lospliktfriske korridorer kan vurderes.

15.2 Lospliktens saklige virkeområde

Den generelle grensen for losplikt

Kystverket støtter utvalgets anbefaling om å beholde dagens hovedregel om generell losplikt for fartøy fra 70 meter.

Passasjerfartøy

Kystverket støtter utvalgets forslag om heving av lospliktgrensen for passasjerfartøy til 50 meter med bakgrunn i DNVs utredning fra 2006. Videre er det etter Kystverkets oppfatning riktig at det sondres mellom hvorvidt fartøyet fører passasjerer eller ikke.

Passasjerfartøy under 50 meter kan være sertifisert for et betydelig antall passasjerer, og det kan derfor diskuteres om losplikten også bør baseres på antall passasjerer. Ved å knytte losplikten til fartøystørrelse vil kontrollregimet være forholdsvis enkelt. Kontroller kan da i hovedsak utføres ved hjelp av AIS-meldinger. Samtidig er det Kystverkets erfaring med dagens trafikkmønster at passasjerfartøy under 50 meter som kan ta et stort antall passasjerer i hovedsak trafikkerer lokalt, og at de har navigatører som derfor har kjennskap til farvannet. Samlet sett er det derfor Kystverkets oppfatning at det er forsvarlig å benytte lengde som parameter for losplikt for passasjerfartøy.

Fartøy som fører farlig og forurensende last

Kystverket støtter utvalgets anbefaling om at det fortsatt bør være skjerpet losplikt for fartøy som fører farlig eller forurensende last, og at kriteriene for vurderingen må følge systematikken i IMO-regelverket. Begrunnelsen for den skjerpede losplikten er at fartøyene representerer en økt risiko for skade dersom de skulle havarere, og selv om fartøyene har særskilte utrustningskrav bør også navigasjonssikkerheten styrkes ved at de underlegges skjerpet losplikt. Vi mener at det med samme begrunnelse også er riktig å begrense adgangen til å bruke farledsbevis ved transport av farlig eller forurensende last i tråd med dagens hovedregel i lospliktforskriften § 12.

Utvalget viser til Kystverkets praksis med dispensasjon fra maksimalgrensen for farledsbevis på disse fartøyene på nærmere fastsatte vilkår. Kystverket er enig i utvalgets uttalelse om at denne praksisen bør forskriftsfestes, og gir også tilslutning til at aldersbegrensningen fjernes.

Utvalget anbefaler en utredning av innslagspunktet for losplikten for fartøy med farlig og forurensende last med sikte på en ytterligere differensiering. For å sikre en helhetlig tilnærming til problemstillingen, vil Kystverket trenge å innhente kompetanse fra eksterne, blant annet Sjøfartsdirektoratet og Miljødirektoratet.

15.3 Lospliktens geografiske virkeområde

Lospliktens generelle geografiske virkeområde

Kystverket mener det er svært viktig å ha et enkelt kriterium for å markere lospliktgrensen. Farvannet langs kysten taler også sterkt for at hovedregelen bør være at det er losplikt i kystnære farvann. Bruk av grunnlinjen som lospliktgrense er vel etablert og kjent i næringen. Kystverkets erfaring er at dette systemet fungerer godt, og vi støtter derfor utvalgets anbefaling om videreføring av prinsippet.

Lospliktfriske korridorer og losbordingsfelt

Kystverket oppfatter utvalgets anbefaling som en generell betraktning om hovedprinsippene ved en vurdering av losbordingsfelt og lospliktfriske korridorer. Vi er enige i at losbordingsfelt og lospliktfriske korridorer må vurderes der det er muligheter for kostnadsbesparelser samlet sett, samtidig som at sjøsikkerheten opprettholdes.

Kystverket slutførte vinteren 2013 en landsdekkende intern gjennomgang av eksisterende losbordingsfelt og lospliktfriske korridorer (unntatt Oslofjorden). Det ble identifiserte to losbordingsfelt og fem lospliktfriske korridorer som bør endres eller formelt etableres. Forslag til endringer i tråd med anbefalingene i gjennomgangen vil bli gjenstand for høring. Kystverket har ikke identifiserte noen andre endringer som umiddelbart vil gi store besparelser for næringen, og ingen områder ble derfor foreslått for nærmere risikovurdering eller samfunnsøkonomisk analyse.

Losbordingsfelt i Oslofjorden

Kystverket er enig i anbefalingen til utvalgets flertall, som er i tråd med Kystverkets anbefaling i tidligere utredninger. Tiltaket vil gi kostnadsbesparelser samtidig som sjøsikkerheten ivaretas på et forsvarlig nivå.

Losplikt ved forflytninger i havn/forhaling

Kystverket er enig i at noen forhalingen kan unntas fra losplikten, og at dette kan gjøres i form av et generelt unntak i lospliktforskriften. Et slikt unntak bør imidlertid være begrenset til forhaling langs samme kai, og ikke gjelde for store fartøy, fartøy med farlig og forurensende last eller i tilfeller hvor det er behov for taubåtassistanse.

Denne løsningen ligger nær opp til Kystverkets gjeldende dispensasjonspraksis ved forhaling. En forskriftsfesting vil gi bedre forutsigbarhet for næringen og mindre administrativ belastning for Kystverkets losoldermenn. Utvalget var opptatt av en forutsigbar ordning, noe Kystverket støtter. Vi mener derfor at det er hensiktsmessig med klare kriterier i forskrift for hvilke forhalingen som er unntatt losplikt.

Unntaket bør videre kvalifiseres ved at kapteinen plikter å vurdere vær, siktforhold, strøm og trafikkforholdene for å sikre seg at forhalingen kan gjennomføres på en sikker måte. Ved en slik kvalifisering presiseres kapteinens ansvar og Kystverket som tilsynsorgan kan kreve en redegjørelse eller reagere med forvaltningstiltak dersom en forhaling gjennomføres på en måte som ikke anses som sikker.

Kystverket er ikke enig i løsningen til flertallet som vil knytte unntaket opp mot begrepet "korte og sikkerhetsmessig uproblematisk" samtidig som det overlates til kapteinen å vurdere dette. Mange av kapteinene på fartøyene som er aktuelle for ordningen vil ikke ha kunnskap om lokale forhold som setter dem i stand til å foreta en slik skjønnsmessig vurdering. Havnene kan bidra med informasjon om vind, vær, strømforhold, dybde og trafikk, men i varierende grad. Kystverkets erfaring tilsier også at kompetansen innen skipshåndtering er til dels svært varierende blant kapteinene. Havnene kan i mindre grad bidra med praktiske erfaring om fartøyshåndtering ved forhaling/forflytning. Den som i størst grad besitter slik erfaring, og er i stand til å foreta de nødvendige skjønnsmessige vurderingene, er Kystverket.

Vi er heller ikke enige i at et generelt unntak skal gjelde "i havn" (havneområde), da dette i mange havner vil medføre forhaling/forflytning mellom kaier som ligger langt fra hverandre. Et generelt unntak ved forhaling bør derfor begrenses til langs samme kai.

Det er vanskelig å kvantifisere konsekvensen av utvalgets forslag, ettersom det åpnes for en skjønnsmessig vurdering av kapteinen. I 2012 ble det gitt totalt 2363 dispensasjoner. Kystverket har ikke eksakte tall for hvor mange av disse dispensasjonene som er forhalingen, men det er i størrelsesorden 550 per år.

Kystverket mener at unntak fra losplikt ut over forhaling langs samme kai, kan løses innenfor dagens dispensasjonsregime. For å sikre bedre forutsigbarhet kan vurderingskriteriene for slike dispensasjoner forskriftsfestes.

I den grad det skal åpnes for ytterligere unntak for forhaling i havn, bør dette i så fall gjøres ved at Kystverket i forskrift gis myndighet (tilsvarende myndigheten til å gi lospliktfriske korridor) til å gi generelt unntak for korte og enkle forhalingen etter søknad fra den enkelte havn. På denne måten kan det gis permanente unntak for forhalingen mellom nærmere angitte kaier i samme havn, eller mellom ankringsplass og kai. Forskriften må da oppstille kriterier, slik som avstand, sikt, trafikk, strømforhold med mer, som vil være førende for havnens dokumentasjon av sin søknad og Kystverkets vurdering. Unntak må kunne gis på vilkår, slik som sikt, vær, kapteinens erfaring, fartøystørrelse og fartøyets utrustning/manøveregenskaper. En slik ordning tar høyde for at de

mange norske havnene er forskjellige og har forskjellige navigasjonsmessige utfordringer. Samtidig vil løsningen gi forutsigbarhet når det etter hvert forskriftsfestes hvilke forhalinger som kan gjennomføres i de enkelte havnene.

15.4 Farledsbevisordningen

Ny farledsbevisordning

Kystverket er positiv til en mer differensiert farledsbevisordning og en videre gjennomgang av lokale begrensninger for farledsbevis.

Som et svar på kritikk fra næringen etter omleggingen i 2011, og før utvalget ble oppnevnt, bestilte Kystverket i 2012 en ekstern evaluering av en rekke farleder med begrensninger for bruk av farledsbevis. I DNV sin rapport "Risikoanalyse av farleder med begrensning i bruk av farledsbevis" anbefales Kystverket å vurdere nærmere en differensiering av farledsbevis. Dette vil si ordinært farledsbevis som er tilnærmet lik dagens farledsbevisordning med enkelte lokale lengdebegrensninger, supplert med et utvidet farledsbevis hvor erfarne navigatører med lokal farvannskunnskap sidestilles i større grad med los enn med dagens ordning. Kystverket ser at anbefalingen sammenfaller i stor grad med hovedtrekkene ved utvalgets anbefalinger for farledsbevisordningen.

Kystverket har per i dag en farledsbevisadministrasjon og kontrollmuligheter som tilsier at det skal være mulig å gjennomføre en mer differensiert farledsbevisordning.

Lospliktforskriften § 10 åpner allerede i dag for at Kystverket kan legge vekt på søkerens kompetanse og farvannskunnskap og se dette i sammenheng med risiko knyttet til farvannet. For å sikre forutsigbarhet bør likevel en slik differensiert ordning gjenspeiles i lospliktforskriften.

Utvalgets anbefaling om større grad av differensiering gjelder både erfarings- og kompetansekrav for å få farledsbevis og rettigheter ved bruk av farledsbevis. Økt grad av differensiering stiller større krav til Kystverkets saksbehandling og kontroll, og vil avstedkomme behov for tilsynsfunksjoner, særlig knyttet til assessorordningen og rederienes opplæringsprogram. Det vil også bli behov for betydelige tilpasninger i saksbehandlingssystemet for farledsbevis (Njord). En mer kompleks farledsbevisordning gjør at også Kystvakten, politiet og Sjøfartsdirektoratet vil ha større behov for veiledning når de følger opp saker på vegne av Kystverket.

Kystverket mener at den nye ordningen er mer fleksibel enn dagens, men vi er usikre på om en mer differensiert ordning kan beskrives som langt enklere for næringen, slik utvalget skriver. Ordningen med egenopplæring og assessor vil medføre mer fleksibilitet for rederiene ved at de ikke trenger å bestille og gjennomføre farledsbevisprøver med los, og vil således være en forenkling. På den andre siden vil rederiene måtte utarbeide og løpende administrere opplæringsprogram for sine navigatører og koordinere prøver med assessor. Næringen vil også måtte forholde seg til et mer differensiert farledsbevisregime.

Når det gjelder benevnningen av farledsbevisklassene, vil Kystverket peke på at farledsbevis klasse 1 ikke fremstår som en egen klasse farledsbevis, men derimot gir visse oppgraderte rettigheter ved bruk. Dette synliggjøres særlig ved at klassen er aktuell både for fartøy over 150 meter og for fartøy under 150 meter som trafikkerer i farleder med lokale begrensninger. For den siste gruppen vil det være fullt mulig, og ganske praktisk, at en navigatør har farledsbevis (i klasse 3 eller 2) for et større område samt har oppgradert dette (klasse 1) for en eller et fåtall leder. Det faller derfor mer naturlig å snakke om farledsbevis med eller uten oppgradering.

Det er noe uklart om utvalget støtter en fortsatt hovedregel om en øvre grense for farledsbevis på 150 meter med unntak. Kystverket mener det er hensiktsmessig å beholde dagens hovedregel på 150 meter. Se for øvrig kommentarene til farledsbevis klasse 1.

Vi vil fremheve at prinsippet om praktisk prøve om bord må videreføres i en ny farledsbevisordning.

Når det gjelder bruk av simulator, har Kystverket igangsatt et arbeid med å se på muligheten for simulatorutsjekk av farledsbeviskandidater.

Farledsbevis klasse 3

Når man åpner opp for at representanter for næringen selv skal være assessorer, er det viktig å sikre at assessorens vurderinger er basert på objektive og klare kriterier. Vi er enige med utvalget i at ordningen ikke skal gjøre det lettere å kvalifisere seg til farledsbevis enn i dagens ordning. Ordningen med opplæring og sertifisering av farledsbevisassessorer må utredes nærmere. Det vil være naturlig at Kystverket sertifiserer farledsbevisassessorer og fører tilsyn med rederiene, assessorene og kandidatene som blir sjekket ut via assessorordningen.

Etableringen av en assessorordning vil ikke fjerne den administrative behandlingen Kystverket har ved utstedelse av farledsbevis, kun den praktiske og teoretiske farledsbevisprøven. Det vil tvert imot medføre en økt administrativ belastning ved at Kystverket må innføre og gjennomføre et regime med godkjenning av opplæringsplaner for rederiene og tilsyn med assessorordningen. Utstrakt bruk av assessorordning vil imidlertid medføre mindre belastning på losformidlingen og losene. Adgang til å klage på assessors vurderinger må avklares.

Kystverket støtter utvalgets uttalelser om at kompetanse- og erfaringskrav for farledsbeviskandidater skal være som i dag. Vi noterer oss videre at utvalget foreslår at kandidater med betydelig fartstid skal få farledsbevis for definerte områder uten å avlegge prøve. Kystverket mener at kandidaten som et minimum må avlegge en representativ prøve. I tillegg vil det være begrensninger på bruk av farledsbeviset der det er lokale begrensninger. Kystverket mener videre at 2,5 års effektiv fartstid ikke kan anses som betydelig i denne sammenhengen, og at 5 års effektiv fartstid bør legges til grunn.

Prinsippet om å knytte ordningen med farledsbevis klasse 3 til spesifikke utrustningskrav for fartøyene støttes.

Farledsbevis klasse 2

Kystverket oppfatter at dette i hovedsak er en videreføring av dagens farledsbevisordning.

Når det gjelder utsjekk vil en inndeling i definerte områder med representative prøver medføre at praksis for farledsbevisprøver i Oslofjorden og Skagerrak må legges om. For resten av landet praktiserer Kystverket en ordning med representative prøver for større områder, men det vil være behov for å sikre en helhetlig og landsdekkende ordning. Det foreligger ikke per i dag en klassifisering av farledene som kan danne grunnlag for å definere hvilke farleder som skal være representative for et område.

Kystverket oppfatter utvalget slik at prinsippet om representative prøver også skal gjelde for farledsbevis klasse 3, og er enig i dette.

Farledsbevis klasse 1

Kystverket er enig i prinsippet om at navigatører som har særlig god kompetanse skal gis utvidede rettigheter, som del av en differensiert farledsbevisordning.

Kystverket mener at det ikke er hensiktsmessig å omhandle farledsbevis med rett til å seile i en farled med lokal begrensning og farledsbevis med rett til å seile fartøy over 150 meter i samme klasse. Ved å skille disse kan man også differensiere på erfaringskrav og krav til vedlikehold av kompetanse. Utvalget foreslår et krav om anløp gjennomsnittlig hver 14. dag for vedlikehold av kompetanse for farledsbevis klasse 1. Som et generelt krav kan dette virke noe strengt for farledsbevis som gir rett til å seile i en farled med lokal begrensning.

Kystverket er enig i det foreslåtte kravet til tre års effektiv fartstid/12 inn- og utseilinger. Det bør også kreves nattseilas, som i dag.

Kravene som stilles ved farledsbevisprøven må gjenspeile at dette er en utsjekk av navigatører med særlig god kompetanse.

Lokale begrensninger

Lokale begrensninger for bruk av farledsbevis har vært en integrert del av farledsbevisordningen så lenge den har eksistert. Kystverket mener at lokale begrensninger i visse farleder er nødvendig, og vi merker oss at også utvalget ser behovet for å sette grenser for bruk av farledsbevis i visse farvann.

Utvalget viser til rapporten "Risikoanalyse av farleder med begrensning i bruk av farledsbevis", uarbeidet på oppdrag fra Kystverket, hvor DNV beskriver en generell metodikk for risikovurdering av farleder. Vi mener at den brukerinvolveringen utvalget anbefaler (arbeidsgruppe) kan løses ved å bruke tilsvarende tilnærming som ved utarbeidelse av rapporten, hvor en rådgivende gruppe (korrespondansegruppen) med representanter fra lostjenesten og rederinæringen bistod i arbeidet. For å sikre et best mulig resultat er det viktig at også næringens representanter i dette arbeidet har praktisk forståelse for den navigasjonsmessige sikkerhetsvurdering som skal gjøres.

Kystverket er enig i at arbeidet med gjennomgang av lokale begrensninger må prioriteres. Kystverket er allerede i dialog med næringen for å definere hvilke farleder som bør prioriteres i det videre arbeidet.

Kystverket støtter utvalget i at navigatører med særlig god kompetanse skal gis utvidede rettigheter i forhold til lokale begrensninger.

Kystverket er også enig i utvalgets vurdering av at lokale begrensninger for bruk av farledsbevis bør gis i forskrift. Fra 1995 fulgte de lokale begrensningene av en intern veileder og ble gitt som særskilte vilkår til det enkelte farledsbevis. Ordningen var sårbar for utvikling av ulik praksis. Da Kystverket i 2011 publiserte de lokale begrensningene for hele landet, ble dette synliggjort. At de lokale begrensningene blir forskriftsfestet, vil være en naturlig fortsettelse av arbeidet med å sikre åpenhet og forutsibarhet rundt de lokale begrensningene for farledsbevis. Kystverket bør gis forskriftskompetansen, tilsvarende dagens ordning for lospliktfriske områder, jf. lospliktforskriften § 5 sjettede ledd.

Når det gjelder utvalgets anbefaling vedrørende navigatører som mistet adgangen til å seile på farledsbevis etter omleggingen i 2011, mener Kystverket at mye av behovet allerede er dekket gjennom endringene i lokale begrensninger som Kystverket har sendt på høring som en oppfølging av DNV-rapporten. I den grad det fortsatt er et behov, må dette gjøres i form av enkeltsaksbehandling. Videre er det naturlig at navigatørene det gjelder må tilfredsstillende vilkårene for å få klasse 1 farledsbevis dersom de fører fartøy som omfattes av lokale begrensninger for bruk av farledsbevis. Dersom navigatørene i tillegg har opprettholdt sin farvannskompetanse og allerede har avlagt en praktisk prøve om bord, kan kravet om prøve for den enkelte farled frafaller.

15.5 Losavgiftssystemet

Fordeling av avgiftsproveny

Kystverket merker seg at utvalget argumenterer for at grunnberedskapen i lostjenesten bør finansieres både av fartøy som tar los og av fartøy som seiler på farledsbevis. Videre merker vi oss at utvalget ønsker at avgiftene ytterligere innrettes mot at fartøy som seiler på farledsbevis skal betale en mindre del av totalkostnaden enn i dag.

Farledsbevisavgiften, slik den er innrettet per i dag, gir en underdekning i forhold til de faktiske kostnadene med farledsbevisordningen. De øvrige inntektene i lostjenesten delfinansierer dermed ordningen. Kystverket mener at farledsbevisavgiften bør tilsvare de faktiske kostnadene med farledsbevisordningen.

En kostnadsreduksjon for farledsbevisfartøyene i form av redusert losberedskapsavgift vil medføre en tilsvarende merbelastning for de øvrige fartøyene i losordningen. Dette blir særlig tydelig dersom fartøy som seiler på farledsbevis klasse 3 blir helt fritatt fra losberedskapsavgift, uten å måtte betale mer for å få utstedt farledsbeviset.

En omlegging av farledsbevisavgiften til å tilsvare selvkost vil etter Kystverkets foreløpige beregninger medføre begrensede kostnader for det enkelte rederi, særlig sett i lys av at antallet farledsbevisprøver navigatørene må avlegge skal reduseres.

Fritak fra losberedskapsavgift for farledsbevis klasse 3

Kystverket er enig i utvalgets vurderinger av at fartøy som seiler med farledsbevis klasse 3 i mindre grad enn andre er avhengig av å ha tilgang til lostjenester, og at dette kan reflekteres i lavere avgifter. Dersom farledsbevisavgiften endres til å tilsvare de faktiske kostnadene med farledsbevisordningen, vil det ha betydning for vurderingen av størrelsen på en slik lavere avgift.

Det vil være behov for oppfølging og kontroll med denne ordningen, og det vil etter vårt skjønn være feil at den øvrige delen av skipsfarten skal bære disse kostnadene. Vi er derfor uenige i at fartøy som seiler med farledsbevis klasse 3 skal være helt fritatt fra losberedskapsavgift.

15.6 Lostjenestens organisering

Generelt om lostjenestens organisering

Utvalget mener dagens organisering av lostjenesten har åpenbare svakheter, og at tjenesten må omorganiseres til å bli egen enhet i Kystverket, eget forvaltningsorgan eller statsforetak. Utvalget poengterer at organisasjonsmodellene har ulike styrker og svakheter, og hvilken modell som velges vil avhenge av hva som vektlegges. Kystverket ser at noen av de påpekte utfordringer innen lostjenesten i stor grad kan løses med organisatoriske grep. Kystverket er enig i vurderingskriteriene som vektlegges i NOU'en (jmfør opplistingen i kapittel 12.1.4.2.). Kystverket mener imidlertid at det er flere vesentlige vurderingskriterier/parametre som må vektlegges når fremtidig organisasjonsmodell vurderes.

Det grunnleggende prinsippet om at sjøsikkerheten skal opprettholdes må ligge fast. I tillegg til kriteriene i NOU'en, må følgende tilleggskriterier være førende for valg av organisasjonsmodell:

- Stordriftsfordeler
- Tverrfaglig synergi og helhetlig tilnærming til sjøsikkerhet
- Etatens slagkraft
- Klare kommunikasjonslinjer
- Se Kystverkets organisering i et helhetsperspektiv

Det kan være vanskelig å oppfylle alle kriteriene like fullt i samme modell. Kystverket har kommet til at den beste uttellingen samlet sett er å beholde lostjenesten som en del av Kystverket med ny internorganisering. Alternativ 1 i NOU'en "Lostjenesten som egen enhet i Kystverket" skisserer en mulig måte for dette som går på tvers av Kystverkets regionaliserte organisering.

Utvalget bemerker at forholdene synes å ligge til rette for at en intern omorganisering der lostjenestens operative del skilles ut som egen enhet i Kystverket kan gjennomføres raskt og uten ytterligere utredninger. Kystverket mener imidlertid at det må gjøres interne utredninger og risikovurderinger for å finne de mest hensiktsmessige organisasjonstilpasningene. Kystdirektøren er positiv til å sette i gang dette arbeidet.

Kystdirektøren er også positiv til å utrede nærmere muligheten for konkurranseutsetting innen tilbringertjenesten, samt alternative organisasjonsformer for losformidlingen og VTS-sentralene, for å kunne hente ut ønskede effektiviseringsgevinster samtidig som sjøsikkerheten ivaretas.

Kystverkets organisering må sees i et helhetsperspektiv, og øvrig organisasjonsstruktur for Kystverket må tilpasses.

Kostnadseffektivitet og stordriftsfordeler

Ut fra prinsippet om kostnadseffektiv drift av lostjenesten, mener Kystverket det er åpenbare gevinster ved å beholde tjenesten innad i Kystverket på grunn av stordriftsfordelene.

I en felles etat har de ulike kystverksfagene stordriftsfordeler, både faglig og innenfor de administrative støttefunksjonene; man drar blant annet nytte av flere felles systemer. En utskilling vil medføre behov for parallelle systemer og parallell kompetanse i det nye organet og i det gjenværende Kystverket. Dette blir både tids- og ressurskrevende.

Ved en utskillelse vil lostjenesten miste tilgang til verdifull kompetanse som stabs- og støttefunksjoner har opparbeidet innenfor losområdet gjennom mange år. Samtidig vil det gjenværende Kystverket miste tilgang til viktig operativ sjøsikkerhetskompetanse.

Kystverket har foretatt en økonomisk analyse av utskillelse av lostjenesten fra Kystverket. Kystverkets beregninger viser at å organisere lostjenesten som eget organ vil kunne medføre merkostnader for tjenesten på kr 585 mill. totalt over en tiårsperiode. Hoveddelen skyldes økte løpende kostnader for lostjenesten, blant annet som en følge av parallell kompetanse/dublering (kr 381 mill.), samt restkostnader som vil ligge igjen i Kystverket som en følge av utskillelsen (kr 186 mill.). Resten er engangskostnader knyttet til selve utskillelsen (kr 18 mill.). Økningen knyttet til økte løpende kostnader og engangskostnader på til sammen kr 399 mill., må etter dagens modell finansieres gjennom økte avgifter til brukerne.

I tillegg vet man at omorganiseringer av denne dimensjonen bringer med seg uro og frustrasjon blant de ansatte, hvilket igjen kan redusere effektiviteten og føre til forringet kvalitet på tjenestene. Samtidig påpeker vi at en utskilling kan medføre at arbeidsplasser flyttes geografisk. Dette vil i så fall få konsekvenser for de ansatte som blir berørt. Disse kostnadene er vanskelig å tallfeste, men må like fullt medregnes.

Utvalget påpeker at tilbringertjenesten i dag er svært kostnadskrevende, samt at både losformidlingen og VTS-sentralene kan organiseres mer kostnadseffektivt. Som nevnt tidligere er vi positive til å utrede dette nærmere.

Kystverket kan forøvrig ikke se at man vil oppnå kostnadsreduksjoner innenfor lønnsområdet i et eventuelt nytt statsforetak.

Skille mellom tjenesteutøvelse og forvaltningsoppgaver/tilsyn

Kystverket er enig i at organiseringen må sikre et tydelig skille mellom operativ drift og forvaltningsoppgaver, medregnet myndighetsutøvelse, tilsyn og kontroll. Selv om utskillelse fra Kystverket utvilsomt gir et tydelig skille, kan Kystverket oppnå det samme med organisatoriske grep innen etaten.

Ved å beholde lostjenesten i Kystverket under disse forutsetningene, vil man samtidig kunne ivareta både tverrfaglighet og stordriftsfordeler ved å forbli samlet i en etat.

Lostjenesten har i dag en egen økonomi med eget budsjett gjennom tildelingsbrevet. Kystverket kan enkelt skille mellom lostjenestens og Kystverkets øvrige økonomi.

Kystverket vil også påpeke at det er iverksatt flere tiltak de siste årene som bidrar til et klarere skille:

- Kystverket har opprettet en sentral farledsbevisenhet som har myndigheten til å utstede farledsbevis og fastsette lokale begrensninger.
- Kystverket har oppdatert etatens prosedyrer og instruksjoner for behandling av dispensasjoner fra losplikten. Dette fremmer likhetsprinsippet.
- Kystverket har lagt rekrutterings- og opplæringsansvaret for lostjenesten til en sentral enhet.

Klare kommunikasjonslinjer og styrbarhet

Kystverket erkjenner at dagens organisering av lostjenesten ikke er optimal i forhold til kommunikasjon og styring. Utvalget kritiserer dagens organisering for å ha mange organisatoriske nivåer som medfører uklare styringslinjer, manglende enhetlig ledelse og lang vei fra den enkelte ansatte til toppledelsen. Delte rapporteringslinjer (regiondirektør på regionsnivå og fagdirektør på hovedkontorsnivå) kan tenkes å svekke helhetlig oppfølging og styring av lostjenesten. Kritikken vedrørende rapporteringslinjer gjelder også for Senter for los og VTS.

Gjennom en ny internorganisering vil Kystverket kunne oppnå:

- Færre nivåer og enklere styringslinjer som gir kortere, mer direkte og transparente kommunikasjonslinjer.
- Likere tilnærming til tjenesteproduksjon.
- Større muligheter for endring og utvikling av tjenesten og mer dedikert oppmerksomhet på fagområdet.

Vi nevner også at statens mulighet for styring av lostjenesten er sterkest ved at lostjenesten forblir i Kystverket.

Transparens/gjennomsiktighet

I dag er både operativ lostjeneste og forvaltningsoppgaver knyttet til lostjenesten brukerfinansiert.

Utvalget mener at forvaltningsoppgavene ikke bør finansieres av brukerne. Kystverket vil påpeke at det ikke er uvanlig i Norge at en forvaltningsetat (myndighet/tilsyn) finansieres eller delfinansieres av den næringen de fører tilsyn med. Dette vil følgelig være en mulighet også for losmyndigheten.

Videre kritiserer utvalget dagens modell for å ha et uklart skille mellom forvaltning og driftsoppgaver, og at dette resulterer i manglende innsyn i hvilke oppgaver losavgiftene faktisk dekker.

Økt transparens synes nødvendig for å kunne se tydeligere hvordan de tilgjengelige ressursene i lostjenesten benyttes. Vi mener økt transparens kan oppnås med flere grep:

- Organisatoriske endringer med klarere styringslinjer innad i Kystverket.
- Bedre kommunikasjon knyttet til økonomi.
- Åpnere prosesser knyttet til regelverksutvikling.

I NOU'ens bakgrunnskapittel er det lagt til grunn at administrasjon utgjør 10 % av lostjenestens samlede driftskostnader. Kystverket vil påpeke at Kystverkets stabs- og støttefunksjoner yter tjenester til lostjenesten uten at stillingene og kostnadene blir belastet losbudsjettet fullt ut. Dette gjelder eksempelvis regnskapstjenester, kommunikasjonsstillinger, personalstillinger, IKT-stillinger og arkivstillinger som yter tjenester og service til lostjenesten. Kystverkets beregninger viser at lostjenesten blir belastet for lite i dag.

Tverrfaglig synergi

Lostjenesten er i dag er organisert sammen med flere relaterte fagfelt i Kystverket. Dette blir lite vektlagt i utredningen. Forvaltningsansvaret for farled, havn, fyr og merker, sjøtrafikkjenester, kystberedskap og lostjeneste er plassert i samme etat. Det er brukt mye ressurser på å integrere disse fagfeltene til *ett* Kystverk, og fagområdene er i dag relativt nærstående og gir en helhetlig forvaltning av sjøsikkerheten. Det har blitt mer vanlig å skille organisatorisk mellom tilsyn/forvaltning og operativ drift. På den annen side har det også blitt mer vanlig at etater med nærstående fagfelt samorganiseres for å oppnå synergier og stordriftsfordeler.

Interne synergier ved å ha lostjenesten som en del av Kystverket er gjensidige; losenes kompetanse brukes på andre fagområder som farledsutvikling og kystberedskap, og andre fagområder bidrar med nyttig kunnskap for utvikling og drift av lostjenesten. Denne synergien av kunnskapsdeling og faglig samhandling styrker sjøsikkerheten, noe som igjen bidrar til god kvalitet på tjenesten til brukerne. Vi fremhever følgende eksempler på slike synergier:

- Lostjenesten besitter viktig nautisk kompetanse som i dag brukes som grunnlag ved prosjektering av farledstiltak, planlegging vedrørende navigasjonsinstallasjoner, utredningsarbeid m.v.
- Lostjenesten har en sentral rolle i forhold til den statlige beredskapen mot akutt forurensning ved at losoldermannen er en del av beredskapsvaktlaget. Losoldermannens rolle er å sikre generell maritim nautisk kompetanse samt sikre tilgang på samtlige ressurser fra los- og trafikksentraltjenesten.
- Losene har sentrale oppgaver i Kystverkets samlede beredskapsorganisasjon, blant annet ved å assistere vakthavende nautiker og komme med faglige råd til vaktlaget. Eksempelvis omfatter dette å forestå kommunikasjonen med fartøyet, gi veiledning om navigasjon og farleder, ankringsområde, strandsettingsområde og nødhavn. I situasjoner hvor rask handling er avgjørende for utfallet har losen fullmakt til å iverksette nødvendige strakstiltak for å forhindre at en uønsket hendelse til sjøs utvikler seg til en situasjon som truer sjøsikkerheten og/eller kan utvikle seg til en forurensningssituasjon. I håndtering av uønskede hendelser til sjøs kan det også være aktuelt at losen utfører oppgaver ved losformidlingsentral, loskontor eller beredskapsavdelingen når en beredskapssituasjon er oppstått. Vi har eksempler på at større skader har vært unngått gjennom rask og effektiv samhandling mellom los om bord i fartøy og sjøtrafikksentral i kritiske situasjoner.

Denne effekten må også tas hensyn til når organisasjonsmodell skal velges.

Etatens slagkraft og gjenkjennbarhet

Lostjenesten utgjør i overkant av 40 % av ca. 1150 ansatte i Kystverket. At lostjenesten er en del av Kystverket, gjør oss til en forholdsvis stor etat. Dette gir oss større slagkraft og synlighet i samfunnet

enn om lostjenesten og de resterende virksomhetsområdene er separert i to etater/organer. En fragmentering av kystverksfagene gir mindre slagkraft enn en samlet etat og en kystdirektør.

En svekkelse av kystverksfagenes slagkraft og gjenkjennbarhet, kan ha negative konsekvenser for etatenes omdømme og "merkevare", som igjen får negative effekter for rekruttering av kvalifisert arbeidskraft og tilgang på viktig kompetanse.

Tilbringertjenesten

Kystverket er positiv til å gå videre med arbeidet for å redusere kostnader ved å sette større deler av tilbringertjenesten ut på anbud.

Losformidlingen

Kystverket er positiv til å gå videre med arbeidet for å redusere kostnader ved å se på organiseringen av losformidlingen.

15.7 Lovbestemmelser

Kystverket er enig med utvalget i at vernebestemmelser for loser bør lovfestes. For å sikre en helhetlig tilnærming bør de ansvarlige myndighetene for arbeidsmiljølovgivningen involveres i dette arbeidet. Arbeidet bør også ha som siktemål å forskriftsregulere hensiktsmessige arbeidstidsordninger som ivaretar de særlige behov lostjenesten har.

Utvalget reiser spørsmålet om losens eller lostjenestens adgang til å nekte og å avbryte et oppdrag. Problemstillingen er ikke lov- eller forskriftsregulert per i dag. Kystverket har en intern instruks som regulerer forholdet ved bruk av taubåt. I følge instruksjonen kan los i visse tilfeller kreve seg fritatt fra manøvrering, men skal likevel fortsette sitt losoppdrag ved å være til stede på broen, og bidra med opplysninger og assistanse til skipsfører.

Forslaget til ny § 5 medfører at den måten lostjenesten er organisert på i Kystverket i dag, ikke kan videreføres. Vi viser for øvrig til våre merknader til kapittel 15.6.

Kystverket vil understreke behovet for tvangsmidler, som foreslått i ny § 18. Bestemmelsen gir også kystvakt og politi mulighet til å håndheve losplikten. Særlig det forhold at mange fartøy er registrert utenfor Norge gjør at en kan ha behov for å bruke tvangsmidler overfor fartøyet mens det fortsatt oppholder seg i norske farvann.

Kystverket mener at nivået på bøter med hjemmel i losloven er for lave. Vi har nylig erfart at et forsettlig brudd på losplikten ble bøtelagt med kr 30.000. Rederi kan ved å bryte losplikten spare utgifter som langt overskrider nivået på bøter etter losloven. Det bør signaliseres en tydelig skjerping av nivået på bøter i forarbeidene til ny eller endret loslov.

Kystverket er avhengig av gode verktøy for å sikre og inndrive avgifter. Vi mener at utkastet til § 13 styrker Kystverkets muligheter til effektiv inndrivning, til beste for alle som er med på å finansiere ordningen.