



Innst. 162 L

(2011–2012)

Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen

Prop. 11 L (2011–2012)

Innstilling fra næringskomiteen om endringer i skipssikkerhetsloven (gjennomføring av STCW-konvensjonens regler om hviletid)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Nærings- og handelsdepartementet legger med dette fram forslag om endringer i § 24 i lov 16. februar 2007 nr. 9 om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven). Endringene foreslås for å gjennomføre hviletidsbestemmelsene til sjøs, som ble endret av FNs sjøfartsorganisasjon (IMO) i 2010. Det er ikke nødvendig å endre på hovedregelen, som bl.a. slår fast at det skal gis en daglig hvile på 10 timer. Imidlertid strammer IMOs endrede regler inn på adgangen til å gjøre unntak fra hviletiden, noe som må reflekteres i norsk rett. For visse ferger i innenriks fart (fartsområde 1 og 2) gjelder konvensjonen ikke, og departementet foreslår her en mer fleksibel adgang til å unnta fra hovedreglene om hviletid.

1.2 Bakgrunn for lovforslaget

På en diplomatkonferanse i Manila i juni 2010 vedtok IMO en revidert konvensjon om opplæring, sertifikater og vaktthold for sjøfolk, den såkalte STCW-konvensjonen, med den tilhørende STCW-koden. Det overordnede målet med revisjonen har vært å bringe konvensjonen oppdatert med utviklingen i næringen. Et av delmålene var samtidig å foreta en harmonisering med Maritime Labour Convention (MLC), 2006, som er fastsatt av Den internasjonale arbeidsorganisasjonen, ILO. Disse regelsettene over-

lapper hverandre delvis. Bestemmelsene er ikke i motstrid med hverandre, men det reiser visse utfordringer å utarbeide en lovtekst som omforener de to instrumentene. Bl.a. er det en utfordring at den reviderte STCW-konvensjonen inneholder et unntak fra hviletiden som ikke har sin parallell i MLC. Sistnevnte konvensjon overlater til tariffpartene å fastsette unntak fra hviletidsreglene uten noen nærmere tidsangivelse av rammer for eventuelle unntak.

Endringene i STCW-konvensjonen vil tre i kraft 1. januar 2012, med overgangsbestemmelser frem til 2017. MLC er derimot ikke i kraft, og trer tentativt i kraft i 2013. De fastsatte hviletidsreglene i MLC tilsier imidlertid ikke i seg selv at det er nødvendig å foreta en endring av skipssikkerhetslovens hviletidsregler.

Den reviderte STCW-konvensjonen innebærer bl.a. at virkeområdet utvides. Tidligere gjaldt konvensjonen kun for vaktgående personell. Nå vil den som et utgangspunkt gjelde for alle som er opplistet i offisielle mannskapslistene. Videre innføres det ny(e) bindende minimumsstandard(er) for helse, samtidig som det er foretatt en generell oppdatering av opplæringskravene for å bringe disse på linje med utviklingen i annet regelverk.

Gjennomføring av endringene i konvensjonen vil i norsk rett være forankret i skipssikkerhetsloven, hvor de nærmere detaljer vil fremgå av forskrifter gitt i medhold av loven. En gjennomgang av gjeldende rett viser at skipssikkerhetsloven § 24 om hviletid må endres for å tilpasses konvensjonsendringene.

Når det gjelder øvrige endringer som er nødvendig i norsk rett, vil disse bli foretatt av Sjøfartsdirektoratet i forskrifter gitt i medhold av loven. Sjøfartsdirektoratet sendte i juli 2011 et høringsbrev hvor det ble foreslått endringer i unntaksreglene for hviletid. Direktoratet har ikke fastsatt forskriften, men tar sikte på å gjøre det høsten 2011.

Arbeids- og hviletidsbestemmelsene som er fastsatt i STCW-konvensjonen og -koden, samt MLC, er vedlagt proposisjonen.

Nærings- og handelsdepartementet sendte den 28. april 2011 på høring utkast til endringer i skips-sikkerhetsloven § 24. Departementet la i høringsbrevet til grunn at det fortsatt er et ønske blant partene i arbeidslivet å videreføre den gjeldende ordningen i norsk rett om at det primært er hviletiden som er viktig å regulere nasjonalt, og ikke arbeidstiden. Både STCW-konvensjonen og MLC, og de tilsvarende reglene som var i ILO-konvensjon nr. 180 forut for MLC, legger opp til at flaggstaten kan velge å regulere arbeids- eller hviletiden. Videre opplyste departementet i høringsbrevet at det kun var endringer i § 24 det ble bedt om kommentarer til. Øvrige merknader til gjennomføring av STCW-konvensjonen ble høringsinstansene bedt om å gi til Sjøfartsdirektoratet i forbindelse med høringsutkast til forskriftsendringer.

Lovutkastet er utarbeidet etter konsultasjon med Sjøfartsdirektoratet, som av den grunn ikke har avgitt en egen høringsuttalelse.

1.3 Hviletidsreglene i STCW-konvensjonen og Maritime Labour Convention (MLC), 2006

Essensen i kompromisset som ble oppnådd i Manila, er at man kan redusere den ukentlige hviletiden fra 77 timer til 70 timer. Dette kan skje i inntil to uker, men kan da ikke gjentas før det er gått fire uker. Den daglige hviletiden kan ikke unntas og skal dermed alltid være 10 timer. Mens hovedregelen innebærer at det skal være to hvileperioder (én på seks og én på fire timer), kan det som et unntak deles inn i tre hvileperioder, hvorav én skal være seks timer sammenhengende og ingen av de andre to periodene kan være mindre enn én time.

Maritime Labour Convention (MLC), 2006, oppstiller regler om arbeids- og hviletid i Regulation 2.3. MLC viderefører i all hovedsak de tidligere reglene som gjaldt gjennom ILO-konvensjon nr. 180, bl.a. hovedregelen om 10 timers hvile i et tidsrom på 24 timer og 77 timers hvile i en periode på 168 timer (tilsvarende én uke). I Regulation 2.3 punkt 13 er det fastsatt en adgang for flaggstaten til å tillate unntak i tariffavtale fra hovedreglene om hviletid.

1.4 Høringsnotatet

Departementet foreslo å endre skipssikkerhetsloven § 24 annet og tredje ledd. Hovedregelen i første ledd er ikke nødvendig å endre ettersom bestemmelsen er i samsvar med hovedregelen i den reviderte STCW-konvensjonen (og MLC).

I § 24 annet ledd foreslo departementet presisert at unntaket ved nødssituasjoner og øvelser gjelder alle som har sitt arbeid om bord, ettersom dette frem-

går av ILO-konvensjon nr. 180 og MLC. Unntaket fra hviletidsreglene for å ivareta overordnede driftsforhold som følger av STCW-koden, gjelder imidlertid kun vaktgående personell og personer som har spesielle oppgaver knyttet til sikkerhet, beredskap eller hindring av forurensning. Lovteksten ble foreslått presisert for å klargjøre dette.

I § 24 tredje ledd er det nødvendig å foreta vesentlige justeringer til den nåværende lovteksten. Det er primært STCW-kodens avsnitt A/VIII/1 nr. 9 som skal ivaretas i tredje ledd. Det betyr blant annet at personkretsen må utvides til også å gjelde personer som har spesielle oppgaver knyttet til sikkerhet, beredskap eller hindring av forurensning. For disse tillater ikke den reviderte STCW-koden at hviletiden reduseres fra 10 timer i en 24-timersperiode.

Adgangen i nåværende tredje ledd til å redusere hviletiden til 70 timer i en periode på 168 timer, kan imidlertid videreføres i tråd med den reviderte STCW-koden. Vilkårene for å redusere hviletiden til 70 timer må imidlertid reflekteres i lovteksten.

I fjerde ledd ble det ikke foreslått endringer.

1.5 Høringsinstansens syn og departementets vurdering

Høringsinstansene er i det alt vesentligste enige i departementets forslag til lovendring. Det er likevel kommet visse innvendinger til forslaget som tilsier at lovutkastet bør justeres.

Både sjømannsorganisasjonene og Rederienes Landsforening har reagert på at unntaket som gjelder skiftordninger på passasjerskip i innenriks fart innenfor fartsområde 2, ikke er foreslått videreført i Sjøfartsdirektoratets høringsutkast til forskrift. Disse organisasjonene ønsker at unntaket lovfestes i § 24, slik det var i den nå opphevede arbeids- og hviletidsloven fra 1977. De skip det her dreier seg om seiler imidlertid i fartsområde 1 og 2, som ikke omfattes av konvensjonen. Norge står således fritt til å ha avvikende regler for denne delen av flåten.

Departementet har registrert at det har vært en del ulykker med nettopp innenriks ferges som skyldes at personell sovner på vakt, og at dette kan ha en sammenheng med manglende hvile. Nettopp hensynet til sikkerheten til sjøs var da også hovedformålet med at IMO strammet inn på unntaksreglene for hviletid med endringene i Manila. Det kan derfor diskuteres om det er hensiktsmessig å opprettholde unntaket, som med 5 timers hvile innebærer en halvering av den konvensjonsfestede daglige hviletiden. Når departementet likevel går inn for å opprettholde unntaket, skyldes det to forhold: For det første innebærer skiftordningen andre kompensierende tiltak med hensyn til hvile som man ikke har ved lengre sjøreiser, som har vært akseptert av Sjøfartsdirektoratet. For det annet er dette et unisont og sterkt ønske både fra

sjømannsorganisasjonene og fra rederinæringen. Departementet foreslår på denne bakgrunn at det tas inn en ny bestemmelse i § 24 hvor det slås fast at tilsynsmyndigheten etter en begrunnet uttalelse fra berørte sjømanns- og rederiorganisasjoner kan gjøre unntak fra første ledd på passasjerskip med skiftordning i innenriks fart i fartsområde 1 og 2. Departementet legger til grunn at allerede innvilgede unntak etter bestemmelsen vil bestå uten ny søknad.

1.6 Administrative og økonomiske konsekvenser

Departementet kan ikke se at lovforslaget innebærer økonomiske eller administrative konsekvenser for det offentlige. Departementet kan heller ikke se at lovforslaget vil medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning for private. Departementet legger til grunn at gjeldende vakt- og arbeidsordninger i det alt vesentligste kan videreføres også med de reviderte unntaksbestemmelsene. Norges Rederiforbund har pekt på at selv om dagens vaktordninger trolig vil kunne bestå, vil en mindre fleksibel hviletidsordning gjøre det nødvendig for forbundets medlemmer å øke bemanningen og at oppgaver som tradisjonelt har vært utført om bord overføres til landorganisasjonen, noe som nødvendigvis vil innebære økte kostnader. Departementet tar disse opplysningene til etterretning.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Else-May Botten, Lillian Hansen, Arne L. Haugen, Ingrid Heggø og lederen Terje Aasland, fra Fremskrittspartiet, Per Roar Bredvold, Harald T. Nesvik og Torgeir Trældal, fra Høyre, Frank Bakke-Jensen, Svein Flåtten og Elisabeth Røbekk Nørve, fra Sosialistisk Venstreparti, Alf Egil Holmelid, fra Senterpartiet, Irene Lange Nordahl, og fra Kristelig Folkeparti, Rigmor Andersen Eide, viser til Prop. 11 L (2011–2012) der regjeringen foreslår endringer i § 24 i lov 16. februar 2007 nr. 9 om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven). Komiteen peker på at endringene foreslås for å gjennomføre hviletidsbestemmelsene til sjøs, som ble endret av FNs sjøfartsorganisasjon (IMO) i 2010. Komiteen viser til at det i proposisjonen fremkommer at Sjøfartsdirektoratet i løpet av høsten 2011 tar sikte på å utarbeide en forskrift i medhold av loven. Komiteen legger til grunn at dette gjøres så snart loven er vedtatt av Stortinget.

Komiteen viser til det ikke er nødvendig å endre på hovedregelen, som bl.a. slår fast at det skal gis en daglig hvile på 10 timer. Imidlertid strammer

IMOs endrede regler inn på adgangen til å gjøre unntak fra hviletiden, noe som må reflekteres i norsk rett. For visse ferger i innenriks fart (fartsområde 1 og 2) gjelder konvensjonen ikke, og departementet foreslår her en mer fleksibel adgang til å unnta fra hovedreglene om hviletid.

Komiteen merker seg at høringsinstansene i det alt vesentligste er enige i departementets forslag til lovendring, men at det har kommet innvendinger til forslaget som tilsier at lovutkastet bør justeres.

Komiteen viser til at både sjømannsorganisasjonene og Rederienes Landsforening har reagert på at unntaket som gjelder skiftordninger på passasjerskip i innenriksfart innenfor fartsområde 2, ikke er foreslått videreført i Sjøfartsdirektoratets høringsutkast til forskrift. Disse organisasjonene ønsker at unntaket lovfestes i § 24, slik det var i den nå opphevede arbeids- og hviletidsloven fra 1977.

Komiteen viser til at Sjømannsorganisasjonene begrunner dette med at om de ordinære hviletidsregler skulle følges, ville det føre til oppstykke skiftordninger for mannskapet, med hyppig skiftbytte og oftere lange arbeidsreiser til og fra skipet.

Komiteen merker seg at departementet, på denne bakgrunn, foreslår at det tas inn en ny bestemmelse i § 24 hvor det slås fast at tilsynsmyndigheten etter en begrunnet uttalelse fra berørte sjømanns- og rederiorganisasjoner, kan gjøre unntak fra første ledd på passasjerskip med skiftordning i innenriks fart i fartsområde 1 og 2. Komiteen merker seg videre at departementet legger til grunn at allerede innvilgede unntak etter bestemmelsen vil bestå uten ny søknad.

Komiteen viser til at Rederienes Landsforening begrunner sitt ønske om videreføring av unntaket som gjelder skiftordninger på passasjerskip i innenriksfart innenfor fartsområde 2, med at en mindre fleksibel hviletidsordning vil gjøre det nødvendig for rederiene å øke bemanningen og at oppgaver som tradisjonelt har vært utført om bord overføres til landorganisasjonen. Rederienes Landsforening påpeker at dette nødvendigvis vil innebære økte kostnader.

Komiteen merker seg at departementet tar disse opplysningene til etterretning.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at de endringer som fremkommer som følge av proposisjonen, ikke vil medføre ekstra kostnader for det offentlige og ikke vesentlige økte kostnader for de private aktørene. Disse medlemmer mener det er av avgjørende betydning at en ikke legger opp til endringer som vil kunne medføre svekket konkurransevne for de norske rederiene. Disse medlemmer forutsetter på denne bakgrunn at dersom det skulle vise seg at de endringer som fremkommer som følge av proposisjo-

nen likevel skulle medføre vesentlig økte kostnader for de private rederiene, vil regjeringen komme tilbake til Stortinget med en sak om dette.

3. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å fatte følgende

vedtak til lov

om endringer i skipssikkerhetsloven (gjennomføring av STCW-konvensjonens regler om hviletid)

I

I lov 16. februar 2007 nr. 9 om skipssikkerhet skal § 24 lyde:

§ 24 Hviletid

Hviletiden skal minst være 10 timer i løpet av en hvilken som helst periode på 24 timer, og 77 timer i en hvilken som helst periode på 168 timer. Hviletiden kan deles opp i to perioder, hvorav én skal være på minst 6 timer. Intervallet mellom fortløpende hvileperioder skal ikke overstige 14 timer.

Bestemmelsene i første ledd gjelder ikke ved nødssituasjoner eller ved arbeid som følger av mønstringer eller øvelser pålagt i eller i medhold av lov. Bestemmelsene i første ledd gjelder heller ikke for vaktgående personell eller personell som har spesielle oppgaver knyttet til sikkerhet, beredskap eller

hindring av forurensing ved arbeid som følge av overordnede driftsforhold.

Unntak fra bestemmelsene i første ledd kan fastsettes i bindende tariffavtale. Ved fastsettelsen skal det tas hensyn til sjøfolkenes helse og sikkerhet, herunder behovet for hvile.

For sjøfolk som inngår i brovakt eller maskinvakt, eller som har spesielle oppgaver knyttet til sikkerhet, beredskap eller hindring av forurensing, kan det i tariffavtale kun fastsettes unntak fra første ledd på følgende vilkår:

- a) *Den ukentlige hviletiden kan reduseres til 70 timer i perioder av inntil to ukers varighet. Tidsrommet mellom to unntaksperioder skal minst være dobbelt så langt som unntaksperioden.*
- b) *For inntil to døgn per uke kan den daglige hviletiden deles opp i inntil tre perioder hvorav én skal være minst seks timer, og ingen av de andre to mindre enn én time. Tidsrommet mellom to påfølgende hvileperioder skal ikke overstige 14 timer.*

For personell på passasjerskip med skiftordning i fartsområde 1 og 2 kan tilsynsmyndigheten fastsette unntak fra første ledd utover de begrensninger som er nevnt i fjerde ledd. Det kan fastsettes nærmere vilkår for unntaket, og det skal foreligge en begrunnet uttalelse fra berørte sjømanns- og rederiorganisasjoner før unntak fastsettes.

Departementet kan gi forskrift om hviletiden, herunder unntak fra første ledd for personell på fiske- og fangstfartøy.

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i næringskomiteen, den 31. januar 2012

Terje Aasland

leder

Rigmor Andersen Eide

ordfører