



Innst. 253 L

(2013–2014)

Innstilling til Stortinget frå transport- og kommunikasjonskomiteen

Prop. 65 L (2013–2014)

Innstilling frå transport- og kommunikasjonskomiteen om lov om losordningen (losloven)

Til Stortinget

1. Samandrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

Losordningen omfatter lostjenesten, lospliktsystemet og farledsbevisordningen. Losplikten er fastsatt ved lov. Det overordnede formålet 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. Farledsbevis utstedes etter nærmere regler til navigatører som kan dokumentere tilstrekkelig kompetanse og erfaring til at de kan navigere trygt uten los om bord i det aktuelle farvannet. Lostjenesten er 100 prosent brukerfinansiert gjennom losavgiftene og har i 2014 et budsjett på om lag 700 mill. kroner.

Proposisjonen bygger i hovedsak på utkast til lovbestemmelser som fremkommer av NOU 2013:8 Med los på sjøsikkerhet – Losordningens omfang, organisering og regelverk.

Loven setter rammene for losordningen, mens vesentlige deler av de materielle bestemmelsene er regulert gjennom forskrifter. På denne bakgrunn legges proposisjonen frem med en meldingsdel og en proposisjonsdel. Hoveddelen av losutvalgets forslag til materielle endringer ligger på forskriftsnivå og er således behandlet i proposisjonens meldingsdel. Gjennomgang av losloven og utkast til ny lov følger av proposisjonsdelen.

Lovutkastet inneholder også de forslag til endringer i losordningen som fremkommer av proposisjonens meldingsdel, og som krever rettslig regulering.

Hovedinnhold i meldingsdelen (Del I):

Meldingsdelen omhandler:

- endringer i lospliktens virkeområde
- ny farledsbevisordning
- regjeringens politikk om reduksjon i losavgiftene
- ny organisering av lostjenesten
- konkurranseutsetting av tilbringertjenester

Hovedinnhold i proposisjonsdelen (Del II):

Det er foretatt en tilnærmet full gjennomgang av gjeldende loslov. Gjennomgangen har hatt til hensikt å forenkle og modernisere regelverket. I tillegg er lovteksten forsøkt harmonisert med ordlyden i lov 17. april 2009 nr. 17 om havner og farvann. Det foreslås å løfte prinsipielle spørsmål fra forskriftsnivå til lovnivå, særlig hva gjelder farledsbevisordningen.

De endringer som totalt sett foreslås i proposisjonen har et omfang som etter departementets vurdering tilsier at det er mest hensiktsmessig å gi en ny lov som avløser gjeldende loslov, fremfor å foreslå endringer i de enkelte bestemmelser.

1.2 Bakgrunn

Nærmere om utvalget oppnevnt for å foreta en gjennomgang av lostjenesten og tilhørende verk, dets mandat og høring, går fram av kapittel 2 i proposisjonen.

Utvalget foreslår endringer i hvilke fartøyer som skal være omfattet av losplikten, det geografiske virkeområdet for losplikten, farledsbevisordningen, losavgiftssystemet og organiseringen av lostjenesten.

Utvalget har også foretatt en tilnærmet full gjennomgang av gjeldende loslov.

Del I Meldingsdel

1.3 Skipstrafikk og risiko

Kapittel 3 i proposisjonen gjennomgår risikobegrepet samt statistikk over skipstrafikk, bruk av los og skipsulykker. Statistikken viser at antallet ulykker er lavt sammenlignet med størrelsen på skipstrafikken.

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. Risikoanalyser av losordningen opererer derfor med tre ulike risikogrupper:

- risiko for liv og helse
- miljørisiko
- risiko for materiell skade

Antall grunnstøtinger og kollisjonsulykker langs norskekysten er lavt sammenlignet med aktivitetsnivået. I et lengre tidsperspektiv har antallet ulykker vært relativt stabilt for de mest alvorlige ulykkeskategoriene (grunnstøting og kollisjon), for fartøy som er lospliktige.

Kystverkets statistikk over ulykker med los, farledsbevis og dispensasjon viser en nedgang i antall ulykker de siste årene. Figur 3.6 i proposisjonen viser at antall ulykker generelt er høyere med farledsbevis enn med los.

De ulykkene som typisk knytter seg til fartøyenes navigering, er grunnstøtinger og kollisjoner. Det er i hovedsak hendelser som medfører akutt forurensning, altså utslipp av olje, oljeprodukter eller andre typer forurensende stoffer, som kan få betydelige 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.

1.4 Beskrivelse av losordningen

Kapittel 4 i proposisjonen beskriver losordningen. Losordningen skal trygge ferdselen til sjøs og verne om miljøet ved å sørge for at fartøy som ferdes i norske kystfarvann har navigatører med tilstrekkelig farvannskunnskap og kompetanse for sikker seilas. Losordningen omfatter lostjenesten, lospliktsystemet og farledsbevisordningen.

Lostjenesten er en del av Kystverket, som ligger under Samferdselsdepartementets ansvarsområde. Kystverkets regioner har ansvaret for den daglige

driften av lostjenesten, og rapporterer til Kystverkets hovedkontor. Kystverket er organisert i fem regioner. Innenfor sitt geografiske område skal hver av regionene drifte lostjenesten gjennom sine sjøtrafikkavdelinger. Losformidlingen mottar losbestillinger og planlegger og koordinerer hvert losoppdrag. Dette er sentrale oppgaver for en effektiv utnyttelse av loskorpset. Tilbringertjenesten består av Kystverkets losbåter, innleide skyssbåter og innleide helikoptertjenester. Lostjenesten består av 292 loser fordelt på 24 losstasjoner.

I det gjeldende lospliktsystemet reguleres losplikten av losloven og tilhørende forskrifter. Lospliktsforskriften 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.

Lospliktsforskriften § 3 angir det geografiske virkeområde. Forskriften gjelder innenfor grunnlinjen (norsk indre farvann) og i norsk sjøterritorium ellers, samt i vassdrag så langt de er farbare med fartøy fra sjøen. I 2011 ble det innført en egen forskrift om lostjeneste på Svalbard, som innebærer at losloven og forskrifter gitt med hjemmel i losloven også får anvendelse på øygruppen. Seilingssesongen 2015 vil være første sesong med full losplikt for alle fartøysgrupper på Svalbard.

Hovedtrekkene i lospliktens saklige virkeområde er:

- Innenfor grunnlinjen (med unntak av enkelte innseilinger til losbordingfelt) er fartøy med lengde over 70 meter generelt omfattet av losplikten. Det samme gjelder fartøy som skyver eller sleper en eller flere gjenstander med samlet lengde over 50 meter.
- For fartøy som fører farlig og/eller forurensende 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 har losplikt uansett.
- Passasjerfartøy med lengde 24 meter eller mer har losplikt.
- Atomdrevne fartøy har losplikt.

Fartøy som driver persontransport i fast rute er både etter det gamle og det nye lospliktregimet unntatt de generelle lospliktreglene.

For fiskefartøy og passasjerfartøy er det fastsatt en overgangsordning som innebærer at de fartøy som ikke var lospliktige før 2011 ikke må ta los eller seile

med farledsbevis før 1. januar 2015. Fartøyene har likevel vært avgiftspliktige fra 1. januar 2011.

Farledsbevisordningen

Farledsbevisordningen innebærer at en lospliktig seilas kan foregå uten los om bord, dersom skipsfører og eventuelt andre av skipets navigatører har et farledsbevis.

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

Farledsbevis kan generelt ikke utstedes for fartøy med en lengde på 150 meter eller mer. Unntaksbestemmelse 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. Stena Line, DFDS, Fjord Line og Color Line er eksempler på rederier som har fått innvilget unntak.

Det er lagt enkelte begrensninger på bruk av utstedt farledsbevis ved frakt av farlig og forurensende last som definert av FNs sjøfartsorganisasjon IMO.

Kystverket kan med hjemmel i lospliktforskriften fastsette generelle og spesielle vilkår for bruk av farledsbevis. De gjeldende, lokale begrensningene setter flere steder strengere lengdekrav for å kunne bruke farledsbevis enn det generelle kravet på 150 meter, ut fra en vurdering av risiko knyttet til fartøyet og farvannet. Dette gjelder per i dag 95 farleder.

1.5 Lostjenestens ressursbruk og finansiering

Kapittel 5 i proposisjonen omhandler lostjenestens ressursbruk og avgiftssystem. Lostjenesten er 100 prosent brukerfinansiert gjennom avgiftene. I de fleste år siden 2002 har økningen i losavgiftene samsvart med gjennomsnittlig pris- og lønnsvekst, med unntak av perioden 2009–2010 da veksten i losavgiftene var betydelig høyere. De to siste årene har losavgiftene blitt redusert.

Den viktigste kostnadskomponenten i lostjenesten er selve losingen, som utgjorde 60 pst. av de totale driftskostnadene i 2013. Tilbringertjenesten er også viktig med 28 pst. av de samlede driftskostnadene. Administrasjonskostnadene utgjør om lag 7 pst.

Losavgiftene består av følgende komponenter:

- Losberedskapsavgift som betales av fartøy uansett om los benyttes eller ikke. Losberedskapsavgiften skal bidra til å dekke kostnadene knyttet til å opprettholde en tilstrekkelig kapasitet med tilbud av lostjenester langs kysten.

- Losingsavgift som betales av fartøy som benytter los. Losingsavgiften skal bidra til å dekke kostnadene knyttet til gjennomføringen av losoppdrag.
- 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.

I Nord-Norge medfører lange reiseavstander og relativt få oppdrag per los at gjennomsnittskostnaden per oppdrag blir høy. Videre er ikke inntektene store nok til å dekke kostnadene. Underdekningen i Nord-Norge finansieres av samlet overskudd i andre regioner.

1.6 Forebyggende sjøsikkerhetstiltak

Et høyt sjøsikkerhetsnivå avhenger av en rekke faktorer, som skipenes konstruksjon og utrustning, mannskapets kvalifikasjoner og arbeidsmiljø samt maritim infrastruktur og tjenester. I kapittel 6 i proposisjonen gis en omtale av ulike sjøsikkerhetstiltak, med unntak av losordningen som er omtalt i kapittel 4.

Ansvarsdeling innen forebyggende sjøsikkerhet

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

Samferdselsdepartementet, med Kystverket som underliggende etat, har ansvar for å legge til rette for sikker sjøtransport og god fremkommelighet i norske farvann. Virkemidlene innen departementets arbeid omfatter regelverk for trafikkregulering, maritim infrastruktur, maritime tjenester samt iverksetting av tiltak ved avvik eller hendelser.

Nærings- og fiskeridepartementet, med Sjøfartsdirektoratet som underliggende etat, har myndighetsansvaret for norskregistrerte skip og mannskap og kontroll av fremmede skip som anløper norske havner. Videre har Nærings- og fiskeridepartementet med Sjøfartsdirektoratet det overordnede ansvar for norsk medvirkning i regelverksutvikling i FNs sjøfartsorganisasjon IMO. Nærings- og fiskeridepartementet har også ansvaret for sjølovens regler om etterforskning av sjøulykker.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet 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.

Klima- og miljødepartementet har ansvaret for skipssikkerhetsloven kapittel 5 om miljømessig sikkerhet. Sjøfartsdirektoratet er underlagt Klima- og miljødepartementet i disse sakene.

Det er viktig å kunne se alle de forebyggende sjøsikkerhetstiltakene i sammenheng, på tvers av ulike etaters ansvarsområder. Regjeringen vil gå igjennom oppgavene til Kystverket og Sjøfartsdirektoratet for å vurdere effektiviseringspotensialet.

1.7 Vurdering av losplikstens saklige virkeområde

Generell lospliktgrense for fartøy

Lostjenesten er et av flere forebyggende sjøsikkerhetstiltak, og må ses i sammenheng med disse. Losutvalget har vurdert behovet for bruk av los i lys av utviklingen innen navigasjonsutstyr og kompetanse samt andre sjøsikkerhetstiltak. Det er vurdert om ny teknologi, medregnet utvikling av nye forebyggende sjøsikkerhetstiltak, innebærer at bruken av los kan reduseres uten at det går på bekostning av sjøsikkerheten. Omfanget av losplikten er særlig vurdert i forhold til utviklingen innen elektroniske kartsystemer (ECDIS) og sjøtrafikksentraltjenester. Videre er det vurdert om landbasert losing kan erstatte ordinær losing.

Losutvalget, jf. NOU 2013:8, mener at den generelle lospliktgrensen ikke bør heves. Etter utvalgets oppfatning bør behovet for en kostnadseffektiv lospliktordning i stedet ivaretas gjennom endringer i farledsbevisordningen. Dette vil, ifølge utvalget, sikre en enklere ordning for godt utrustede fartøy med kompetente og erfarne navigatører, uten at sannsynligheten for hendelser og miljørisiko antas å øke. Utdrag av høringsuttalelser er tatt inn i kapittel 7.1.3 i proposisjonen.

Ut fra en helhetlig vurdering har departementet kommet frem til at dagens grense for den generelle losplikten for fartøy over 70 meter videreføres. I den helhetlige vurderingen er det lagt vekt på utviklingen i ulykkesstatistikken samt at både DNV-rapporten fra 2006 og et bredt sammensatt flertall i losutvalget har kommet frem til samme konklusjon. Departementet mener også at antall kriterier for den generelle losplikten bør begrenses til nevnte lengdekriterium, for å sikre at lospliktsystemet skal være administrativt håndterbart.

I likhet med losutvalget har departementet ikke funnet grunnlag for særskilte regler for fiskefartøy. Behovet for en kostnadseffektiv lospliktordning for fiskefartøy og små fraktefartøy bør i stedet ivaretas gjennom endringer i farledsbevisordningen. Gjeldende bestemmelser om at ferger kun er unntatt fra lospliktreglene når de går i fast rute, vil bli videreført.

Særskilt grense for passasjerfartøy

Passasjerfartøy på 24 meter eller mer er lospliktige. Det er flere unntak fra denne bestemmelsen, blant annet for passasjerfartøy i rute. Utvalget har vurdert om det er grunnlag for en særlig lospliktgrense for passasjerfartøy, og om dagens grense bør justeres.

Utvalget anbefaler at den skjerpete lospliktgrensen for passasjerfartøy heves fra fartøyslengde 24 meter til 50 meter. Dette er i tråd med anbefalingene i DNV-rapporten fra 2006. Videre anbefales at passasjerfartøy underlegges den generelle lospliktgrensen på 70 meter når fartøyet seiler uten passasjerer.

I likhet med losutvalget er det Samferdselsdepartementets vurdering at passasjerførende fartøy bør ha en særlig regulering av losplikten, da konsekvensene for liv og helse kan bli store ved en eventuell ulykke med et fartøy som har mange passasjerer. På den andre siden har passasjerfartøy særskilte designkrav som reduserer konsekvensene ved ulykker. De minste passasjerfartøyene trafikkerer også hovedsakelig i skjermede farvann. Etter departementets vurdering er det derfor sikkerhetsmessig forsvarlig å heve lospliktgrensen for passasjerfartøy noe.

På denne bakgrunn heves lospliktgrensen for passasjerfartøy til 50 meter. Passasjerfartøy uten passasjerer om bord underlegges den generelle lospliktgrensen på 70 meter.

Særskilte grenser for fartøy med farlig og forurensende last

Hovedtrekkene i dagens regler om losplikt for fartøy med farlig og forurensende last bygger på St.meld. nr. 43 (1993–1994).

Departementet mener at de potensielle konsekvensene for liv, helse og miljø ved en ulykke med fartøy som fører farlig og forurensende last kan bli svært store. Til tross for gode forebyggende tiltak og strenge reguleringer som gir lav sannsynlighet for slike ulykker, medfører de potensielt alvorlige konsekvensene at risikoen er betydelig. Losutvalget har anbefalt at lospliktregelverket baseres på risikovurderinger, og at fartøy der mulige konsekvenser ved ulykker er betydelige, er lospliktige. Dette tilsier at prinsippet om skjerpet losplikt for fartøy som fører farlig og forurensende last, videreføres. Departementet slutter seg til utvalgets anbefaling om at definisjonen av farlig og forurensende last tar utgangspunkt i internasjonale regler fastsatt av IMO.

Departementet vil, i tråd med utvalgets anbefaling, igangsette en utredning om innslagspunktet for losplikt for fartøy som fører de ulike kategoriene av farlige og forurensende stoffer i bulk, samt muligheten for ytterligere differensiering av restriksjoner på bruk av farledsbevis for fartøy som fører farlige og forurensende stoffer.

Flere av høringsuttalelsene peker på at Sjøfartsdirektoratet og Miljødirektoratet bør trekkes med i et slikt utredningsarbeid, og det blir blant annet vist til at ansvaret for det aktuelle IMO-regelverket ligger under Sjøfartsdirektoratet. Samferdselsdepartementet er enig i disse vurderingene. Kystverket vil derfor bli bedt om å igangsette et slikt utredningsarbeid i samarbeid med Sjøfartsdirektoratet og Miljødirektoratet.

1.8 Vurdering av losplikts geografiske virkeområde

Losplikts generelle geografiske virkeområde

Ut fra en samlet vurdering av de økonomiske og sikkerhetsmessige konsekvensene har departementet, i tråd med utvalgets anbefaling, kommet frem til at hovedregelen med losplikt innenfor grunnlinjen videreføres.

Lospliktfriske områder og losbordingsfelt

Per i dag er det tolv lospliktfriske områder eller korridorer som går fra grunnlinjen og inn til losbordingsfelt. Losutvalget har vurdert om dagens tolv lospliktfriske områder innenfor grunnlinjen kan utvides, om det kan opprettes nye lospliktfriske områder og om losbordingsfeltene i enkelte områder kan flyttes lenger inn i farleden.

Departementet vil, i likhet med utvalget, gå inn for at det opprettes et nytt losbordingsfelt ved Bastøy i Oslofjorden dersom de oppdaterte utredningene viser at dette er miljø- og sikkerhetsmessig forsvarlig og samlet sett gir kostnadsbesparelser. Samtidig vil det opprettholdes et losbordingsfelt i ytre Oslofjord for fartøy med anløp lenger ut i fjorden og fartøy som ønsker los i hele ytre Oslofjord. Departementet vil be Kystverket om å igangsette nødvendig utredningsarbeid

Ut over et eventuelt nytt losbordingsfelt i Oslofjorden legges det ikke opp til større endringer i lospliktfriske områder og losbordingsfelt.

Losplikt ved forflytning i havn (forhaling)

Dagens regler innebærer at lospliktige fartøy uten farledsbevis må ta los også ved korte forflytninger i havn. Losutvalget har vurdert om losplikten bør gjelde ved korte forflytninger (forhaling) i et havneområde, og om dagens lospliktregler på dette området bør endres.

Departementet er enig med losutvalget i at det ikke er hensiktsmessig med losplikt ved korte og sikkerhetsmessig uproblematisk forflytninger i havn. Bruk av los vil i slike tilfeller i liten grad redusere risikoen for hendelser. Det er videre ønskelig at et unntak fra losplikt forskriftsfestes i stedet for at det gis dispensasjon fra losplikt i enkelttilfeller som i

dag. I likhet med det øvrige lospliktregelverket, vil reglene på dette området baseres på risikobetraktninger. Det innebærer at det kun vil gis unntak fra losplikt ved forflytning i havn der disse forflytningene medfører lav risiko.

1.9 Vurdering av farledsbevisordningen

Ny farledsbevisordning

Farledsbevisordningen innebærer at en ellers lospliktig seilas kan foregå uten los om bord, dersom skipsfører og eventuelt andre av skipets navigatører har et farledsbevis.

Utvalget anbefaler at farledsbevisordningen endres og gjøres langt enklere for næringen. Det foreslås en differensiert ordning med tre ulike farledsbevisklasser.

- Farledsbevis klasse 3 vil gjelde for fartøy opp til 100 meter.
- Farledsbevis klasse 2 er ment å gjelde for fartøy som ikke kvalifiserer for farledsbevisordning klasse 3, samt for fartøy mellom 100 meter og 150 meter.
- Farledsbevis klasse 1 skal gi navigatører med særskilt lang erfaring eller særskilt god kjennskap til leden mulighet til å få farledsbevis med utvidede rettigheter. Disse navigatørene gis adgang til å seile med farledsbevis på fartøy over 150 meter eller i leder der fartøyet i utgangspunktet ikke kan seile på grunn av lokale begrensninger.

Samferdselsdepartementet er enig med losutvalget i at dagens farledsbevisordning på enkelte punkter er lite fleksibel for næringen. Det er på denne bakgrunn ønskelig å gjøre farledsbevisordningen enklere. Den differensierte farledsbevisordningen som utvalget foreslår kan, etter departementets vurdering, bidra til økt bruk av farledsbevis, noe redusert bruk av los og redusert ressursbruk i lostjenesten. Kostnadene for næringen vil reduseres noe.

Departementet er enig med utvalget i at farledsbevisordningen skal være risikobasert, i den forstand at det stilles strengere krav til navigatører på fartøy forbundet med større risiko.

Departementet legger vekt på at den foreslåtte differensieringen innebærer at farledsbevisordningen tilpasses ulike grupper fartøy og navigatører.

Benevnelsen på de ulike ordningene eller klassene av farledsbevis vil bli gjenstand for en nærmere vurdering i forbindelse med forskriftsfesting av den nye farledsbevisordningen.

Innenfor rammene av en ny farledsbevisordning vil det etter departementets vurdering være riktig å videreføre fartøystørrelse som hovedkriterium for inndelingen av farledsbevisklasser.

Fartøy som fører tungolje kan benytte seg av navigatører med farledsbevis klasse 2 eller 1 eller ta los.

Departementet mener at erfarings- og kompetansekravene må være strengere for navigatører som søker om farledsbevis klasse 1 enn for øvrige farledsbevisklasser.

Departementet vil videreføre dagens krav om at farledsbevisinnehaver behersker skandinavisk eller engelsk.

Lokale begrensninger på bruk av farledsbevis

Etter fastsettelsen av den nye lospliktforskriften i 2011 ble det innført en del lokale begrensninger på bruk av farledsbevis.

Departementet har merket seg reaksjonene som kom etter at Kystverket i 2011 innførte nye lokale begrensninger på bruk av farledsbevis. Etter departementets vurdering er det et skritt i riktig retning når Kystverket i ettertid har fått gjennomført en ekstern utredning om lokale begrensninger på bruk av farledsbevis, med bistand fra DNV og brukerrepresentanter.

Samtidig vil departementet anføre at dette har vært et første steg i retning av å etablere en modell med objektive og etterprøvbare kriterier for fastsettelse av lokale begrensninger på bruk av farledsbevis. Departementet vil derfor be Kystverket om å vurdere behovet for justeringer på bakgrunn av erfaringer med modellen så langt. Det legges opp til at en justert modell kan brukes på øvrige farleder med spesielle vilkår og begrensninger for bruk av farledsbevis.

1.10 Vurdering av landbasert losing (fjernlosing)

Spørsmålet om landbasert losing er utredet tidligere, jf. rapportene «Fjernlosing fra trafikksentraler» (DNV 2001) og «Forsøk med landbasert losing» (Kystverket 2004).

Ut fra en samlet vurdering av de økonomiske og sikkerhetsmessige konsekvensene vil ikke departementet gå inn for en løsning med landbasert losing. Etter departementets vurdering vil en ny farledsbevisordning og tilrettelegging for økt bruk av farledsbevis være langt mer kostnadseffektivt både for skipsfartsnæringen og for lostjenesten.

1.11 Vurdering av losavgiftssystemet

I Sundvolden-erklæringen står det at regjeringen vil gå gjennom avgiftene, lovverket og ansvarsfordelingen for nærskipfarten og fremme forslag om reduksjoner og forenklinger. Som et ledd i dette arbeidet, vil regjeringen i de årlige budsjettene vurdere å redusere losavgiftene. Losavgiftene er sektoravgifter som til dels er en direkte betaling for utførte tjenester (losing eller farledsbevis), og til dels finansierer fellesgoder for fartøy som seiler i norske far-

vann (losberedskap). Endringene i sektoravgifter regnes som en del av skatte- og avgiftsopplegget.

Regjeringen vil videre vurdere nærmere den tiltenkte virkemiddelbruken i nærskipfartsstrategien fra vektlegging av subsidie- og støtteordninger til en mer helhetlig tilnærming til næringens rammevilkår. Nærskipfartsstrategien er nærmere omtalt i Meld. St. 26 (2012–2013) Nasjonal transportplan 2014–2023, der det er satt av 3 mrd. kroner til tiltak som kan bidra til overføring av gods fra vei til sjø. Regjeringen vil på denne bakgrunn vurdere blant annet reduksjoner i losavgiftene som et nytt virkemiddel innenfor nærskipfartsstrategien. En reduksjon i losavgiftene vil isolert sett ha direkte innvirkning på skipsfartens kostnader, og vil kunne være et virkemiddel for å nå målsettingen om å overføre transport av gods fra veg til sjø.

Videre vil departementet i utformingen av avgiftsstrukturen nærmere vurdere fordelingen mellom de ulike avgiftskomponentene og graden av krysssubsidiering.

1.12 Lostjenestens organisering

Generelt om lostjenestens organisering

Lostjenesten er i dag en del av Kystverket, og overordnet budsjett-, fag- og resultatansvar er lagt til Sjøsikkerhetsavdelingen ved Kystverkets hovedkontor i Ålesund. Den operative lostjenesten er organisert i sju sjøtrafikkavdelinger som er underlagt Kystverkets fem regioner.

I lys av Agenda Kaupangs rapport «Mulig organisering av lostjenesten» (2013), losutvalgets utredning og høringsuttalelsene, anser departementet det ikke som aktuelt å videreføre dagens organisering uten endringer.

I likhet med losutvalget, mener departementet at hovedmålet med en omorganisering av lostjenesten er å sikre et tydeligere organisatorisk skille og klarere grenser mellom forvaltningsoppgaver og drift/ tjenesteyting. Omorganiseringen skal samtidig bidra til kostnadseffektivitet, tydeliggjøring av hvilke oppgaver som finansieres gjennom losavgiftene, god styring av tjenesten og et høyt servicenivå overfor brukerne. Det er en forutsetning at organiseringen ikke svekker lostjenesten som sjøsikkerhetstiltak, og at tjenestetilbudet er likeartet kysten rundt. Videre må organiseringen av både den operative lostjenesten og forvaltningsoppgavene muliggjøre reell klagebehandling av forvaltningsvedtak. Det innebærer at det må være tilstrekkelig organisatorisk avstand mellom førsteinstans og klageinstans.

På bakgrunn av Agenda Kaupangs rapport, losutvalgets utredning, innkomne høringsuttalelser og vurdering av ulike alternativer skissert i proposisjonen, har regjeringen besluttet at den operative lostjenesten skal organiseres som en egen enhet direkte

underlagt Kystverkets hovedkontor. Forvaltningsoppgavene vil ivaretas av en annen avdeling, som organisasjonsmessig er adskilt fra losenheten. Regjeringen har vektlagt at opprettelsen av en egen losenhet i Kystverket kan gjennomføres raskt og uten ytterligere eksterne utredninger, jf. losutvalgets anbefaling. De nødvendige organisasjonsendringene kan innføres med virkning allerede fra 1. januar 2015.

Regjeringen vil videre understreke at opprettelsen av en egen losenhet i Kystverket innebærer at etaten beholder et helhetlig ansvar for forebyggende sjø-sikkerhetstiltak i norske farvann. Regjeringen har videre vektlagt at den valgte modellen for organisering gir minst usikkerhet i omorganiseringsprosessen.

Fra regjeringens side blir det understreket at dimensjoneringen av loskorpset skal fastsettes ut ifra den lospliktige skipstrafikken. Imidlertid er det betydelige svingninger i trafikken, noe som gjør at det fra tid til annen vil oppstå ledig kapasitet. Dette er kostnader til lostjenesten som påløper uansett.

På bakgrunn av regjeringens beslutning, har departementet bedt Kystverket forberede opprettelsen av en egen enhet for den operative lostjenesten. Omorganiseringen skal gjennomføres med virkning fra 1. januar 2015. Det er lagt til grunn at losenes kompetanse må kunne utnyttes effektivt, også til oppgaver innen Kystverkets øvrige virksomhetsområder, når losene ikke har losingsoppdrag. Etaten er videre bedt om å legge til rette for økt brukermedvirkning innen losordningen.

Losformidlingen tar imot losbestillinger og prioriterer, planlegger og koordinerer hvert losoppdrag for å sikre best mulig utnyttelse av loskorpset og best mulig service til brukerne.

Departementet mener at organiseringen av losformidlingen må ses i sammenheng med organiseringen av den operative lostjenesten. På denne bakgrunn er Kystverket bedt om å vurdere den fremtidige organiseringen av losformidlingen som en del av prosessen med omorganisering av lostjenesten.

Nærmere om tilbringertjenesten

Tilbringertjenestens oppgave er å frakte loser til og fra losoppdrag. Tjenesten består av Kystverkets losbåter og losbåtførere, innleide skyssbåter med mannskap og innleide helikoptertjenester. Kystverket driver i dag 16 losbåstasjoner og leier inn tjenester etter anbud på ni stasjoner. Hoveddelen av tilbringeroppgavene (nærmere 90 prosent i 2011) utføres av Kystverket selv. Tilbringertjenestens kostnader har de siste årene utgjort i underkant av 30 prosent av de samlede, årlige utgiftene til lostjenesten.

Departementet slutter seg til losutvalgets vurdering av at tilbringertjenesten er en ren støttefunksjon

for lostjenesten. Videre er ikke tilbringertjenestens formål av samfunnsmessig karakter i samme grad som lostjenesten, og muligheten for direkte statlig styring er dermed mindre viktig. Dette tilsier at konkurranseutsetting er aktuelt dersom det kan gi kostnadsbesparelser uten at det går på bekostning av tjenestenes kvalitet og sikkerhet for losene. Hensikten med å konkurranseutsette tjenester er å gi bedre ressursutnyttelse gjennom mer effektiv drift. For at konkurranseutsetting skal fungere etter hensikten, må det utvikle seg reell konkurranse over tid mellom flere tilbydere.

Departementet vil peke på at konkurranseutsetting vil ha konsekvenser for losbåtførerne og for Kystverket. Nedleggelse av statlige losbåstasjoner vil føre til overtallighet blant losbåtførerne ansatt i Kystverket. Departementet mener at erfaringene så langt tilsier at konkurranseutsetting av tilbringertjenester gir kostnadsbesparelser til tross for økte transaksjonskostnader.

Regjeringen har på denne bakgrunn besluttet at tilbringertjenesten skal konkurranseutsettes. Det er nødvendig å se nærmere på innretningen på anbudskonkurransene, med sikte på å få et best mulig resultat ut av konkurranseutsettingen langs hele kysten. Dersom enkelte anbudskonkurranser viser at Kystverket kan drive tilbringertjenestene til lavere kostnad enn andre aktører, videreføres den statlige tilbringertjenesten i disse områdene.

Kystverket er bedt om å forberede omlegging til konkurranseutsetting av tilbringertjenesten. Sikkerheten og servicenivået overfor brukerne skal opprettholdes på dagens nivå. Organiseringen av gjenværende statlige tilbringertjenester skal ses i sammenheng med omorganiseringen av den operative lostjenesten.

1.13 Vurdering av organisering av sjøtrafikk-sentraltjenester

I Norge er det opprettet fem sjøtrafikksentraler for overvåking og kontroll med skipstrafikk og annen ferdsel i områder der trafikken representerer en særskilt risiko for sjøsikkerheten og miljøet.

Driftskostnadene til sjøtrafikksentralene i Horten, Brevik, Kvitsøy og Fedje er dekket gjennom avgifter, og har et budsjett på 75 mill. kroner i 2013. Driften av Vardø sjøtrafikksentral er statlig finansiert.

Samferdselsdepartementet vil gjennomføre en utredning av ulike alternativer for organisering av sjøtrafikksentralene, herunder om det kan være aktuelt med sammenslåing. Utredningen skal gi svar på de sikkerhetsmessige, administrative og økonomiske konsekvensene av de ulike alternativene. Konsekvensene for regionale arbeidsmarkeder av ulike alternative lokaliseringer skal også vurderes. Utredningen vil inngå som en del av grunnlaget for den

forespeilede meldingen til Stortinget om forebyggende sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensning.

Del II Proposisjonsdel

1.14 Proposisjonens hovedinnhold

Losordningen skal bidra til å redusere risikoen for uønskede hendelser ved sjøtransport, slik at skade på liv og helse, miljø og materielle verdier kan unngås. Dette er forsøkt avspeilet i forslaget ved at regelverket blant annet setter rammer som sikrer at et lospliktig fartøy har navigatør med tilstrekkelig farvannskompetanse om bord, det være seg los eller navigatør med farledsbevis. Forslaget inneholder også de forslag til endringer i losordningen som fremkommer av proposisjonens meldingsdel, og som krever rettslig regulering.

Samferdselsdepartementet fremmer i proposisjonen forslag til ny lov om losordningen. Proposisjonen bygger i hovedsak på forslag til lovbestemmelser som fremkommer av NOU 2013:8 Med los på sjøsikkerhet – Losordningens omfang, organisering og regelverk.

Det er foreslått endringer i formålsbestemmelsen og straffebestemmelsen, samt inntatt bestemmelser av betydning for Forsvaret.

I tillegg foreslås det en ny bestemmelse som gir hjemmel for å treffe vedtak om ikke å tilvise lov eller å avbryte en pågående losing.

Lov 16. juni 1989 nr. 59 om lostjenesten m.v. er supplert av et omfattende forskriftsverk. Forskrift 23. desember 1994 nr. 1129 om plikt til å bruke los i norske farvann (lospliktforskriften) inneholder de viktigste materielle bestemmelsene om losplikt og farledsbevis. Siste vesentlige revisjon av lospliktforskriften trådte i kraft 1. januar 2011.

I forslaget er det videre foreslått å løfte enkelte prinsipielle spørsmål fra forskriftsnivå til lovnivå, særlig hva gjelder farledsbevisordningen.

Forskriftsverket til gjeldende loslov fremstår som fragmentert og 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. Dette, sammenholdt med forslaget om å løfte enkelte prinsipielle spørsmål fra forskriftsnivå til lovnivå, innebærer at departementet må gjennomgå forskriftene til loven.

1.15 Bakgrunnen for lovforslaget

Generelt

Ved kongelig resolusjon 2. mars 2012 ble det oppnevnt et utvalg som fikk i oppdrag å foreta en gjennomgang av lostjenesten og regelverk innen våren 2013 (losutvalget). Mandatet for utvalget var fastsatt i den samme kongelige resolusjon. Losutvalget overleverte sin utredning til fiskeri- og kystministeren 10. juni 2013.

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 overfor 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 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.

Regjeringen ønsker å videreutvikle lostjenesten som en fremtidsrettet, kostnadseffektiv og brukervennlig tjeneste, som skal fortsette å ivareta viktige samfunnsoppgaver knyttet til miljø og sikkerhet.

1.16 Gjeldende rett

Lov om lostjenesten

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

Gjeldende loslov § 1 angir formålet med loven som «er å sikre en effektiv lostjeneste, som kan bidra til å trygge ferdsele på sjøen og derigjennom verne om miljøet, samt medvirke til at Forsvaret kan løse sine oppgaver». Losloven skal således bidra til at sjøtransporten kan utføres på en trygg og forsvarlig måte.

Nærmere omtale av de enkelte paragrafene i gjeldende loslov går ellers fram av kapittel 16.1 i proposisjonen.

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 omtalt i kapittel 16.2 i proposisjonen.

1.17 Rettstilstanden i andre land

I kapittel 17.1 i proposisjonen er rettstilstanden i Sverige, Danmark og Finland omtalt.

1.18 Internasjonalt rammeverk

Internasjonalt rammeverk er omtalt i kapittel 18 i proposisjonen, jf.:

- Havrettstraktaten (United Nations Convention on the Law of the Sea)
- IMO (International Maritime Organization)
- IALA (International Association of Marine Aids to Navigation and Lighthouse Authorities)
- EØS (Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde)

1.19 Nærmere om lovforslaget

1.19.1 Generelt om høringen

Losutvalget har i NOU 2013:8 pekt på behovet for å oppdatere og modernisere gjeldende loslov og tilhørende forskrifter. Utkastet til nye lovbestemmelser som ble sendt på høring fremstår således som en tilnærmet fullstendig gjennomgang av samtlige bestemmelser i gjeldende loslov. NOU 2013:8 inneholder videre forslag til rettslig regulering av de forslag til endringer i losordningen som utvalget anbefaler, og som har behov for en lovregulering.

Det ble i høringsbrevet pekt på enkelte problemområder som utvalget anbefalte å utrede nærmere. Det gjelder erstatningsansvar for tjenestefeil begått av losere under losing samt manglende lovregulering av losenes arbeidstid, vern av helse, velferd og sikkerhet i arbeidslivet. I tillegg stilte utvalget spørsmål om det bør gis en hjemmel som regulerer hvorvidt losene og lostjenesten skal ha adgang til å nekte eller avbryte et oppdrag av faglige grunner.

Utvalgets utkast til nye lovbestemmelser innebærer at enkelte prinsipielle spørsmål er løftet fra forskriftsnivå til lovnivå. Dette medfører at departementet på et senere tidspunkt må gjennomgå forskriftsverket til ny lov om losordningen.

Forsvarsdepartementet, Miljøverndepartementet, Arbeidsdepartementet, Norges Rederiforbund, The Nordic Association of Marine Insurers (Cefor), Kystverket og Norsk Losforbund har avgitt merknader til

utvalgets utkast til nye lovbestemmelser. Ingen av de øvrige høringsinstansene har hatt særlige merknader til utkastet.

For merknader til de enkelte paragrafer kan vises til kapittel 21 i proposisjonen.

1.19.2 Særlig om utkastet til ny § 5 (organisering av lostjenesten)

Gjeldende loslov regulerer organisering av lostjenesten i kapittel 2, §§ 4-6. Det oppstilles der ikke noe prinsipielt skille mellom forvaltningsmessig og operativ del av lostjenesten. Kystverket er i dag ikke organisert slik at det er et gjennomgående skille på dette området.

Losutvalget foreslår følgende bestemmelse som erstatning for gjeldende lov §§ 4-6:

«§ 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.»

FRA DEPARTEMENTETS VURDERING

I meldingens kapittel 12 drøfter departementet mulige, fremtidige organisasjonsformer for den operative lostjenesten. Regjeringen har besluttet at den operative lostjenesten skal organiseres som en egen avdeling under Kystverkets hovedkontor. Forvaltningsoppgavene vil ivaretas av en annen avdeling. Det er lagt til grunn at de nødvendige organisasjonsendringene kan innføres med virkning fra 1. januar 2015. Etter departementets vurdering er forslaget til organisering av lostjenesten i overensstemmelse med § 5.

1.19.3 Særlig om erstatningsansvar

Av gjeldende loslov § 24 fremgår det at staten ikke er 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.

I NOU 2013:8 anbefaler losutvalget at denne ordningen gjennomgås av en bredt sammensatt gruppe som innehar kompetanse på erstatningsrett, sjørett og sjøforsikring, skipsfart, los og internasjonale aspekter knyttet til problemstillingen. Bakgrunnen for anbefalingen er at utvalget vurderer at problemstillingen er av stor betydning for både næringen og staten, og at den har internasjonale dimensjoner. Dette må, etter utvalgets vurdering, også ses i sammenheng med sjøloven § 151 om reders ansvar for de som utfører arbeid i skipets tjeneste, herunder losen.

Gjeldende loslov § 24 første ledd lyder som følger:

«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.»

Dagens regel ble innført med gjeldende loslov.

FRA DEPARTEMENTETS VURDERING

Den gjeldende rettsregelen ble kodifisert så sent som i 1989 med gjeldende loslov. Gjeldende skadeserstatningslov og dagens regler om arbeidsgiveransvar var på det tidspunktet vel etablert. Som et forarbeid til gjeldende loslov ble rettstilstanden gjennomgått av Justisdepartementet som anbefalte en kodifisering av rettspraksis. Siden den gang har det ikke vært noen utvikling i rettstilstanden i form av relevant rettspraksis som tilsier at bestemmelsen er i endring.

Skipsfart kan representere stor risiko, både i form av ulykker med fare for tap av menneskeliv, men også i form av en forurensningssituasjon med skade på miljø og materielle verdier. Bruk av los er begrunnet ut fra hensynet til trygg ferdsel til sjøs, og i utgangspunktet kan losordningen sies å ha karakter av bistand eller service fra staten og utføres i stor grad i reders interesse.

Det er, etter departementets vurdering, ikke urimelig at driftsrisikoen knyttet til skipet ligger hos reder, også når det gjelder skadefølger. Det er pålagt en omfattende forsikringsplikt på skipsfarten og reder kan således, ved et eventuelt påløpt ansvar, pulverisere dette gjennom forsikringer.

Dagens regel om reders arbeidsgiveransvar for tjenestefeil begått av losen er vel etablert, og rettstilstanden må sies å være forutsigbar. Departementet foreslår derfor å videreføre dagens rettstilstand.

1.19.4 Særlig om arbeidstidsregulering og vernebestemmelser

Gjeldende loslov regulerer ikke arbeidstid og gir ikke vernebestemmelser.

Losutvalget 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 dette i gjennomgangen av losloven. Utvalget er likevel bekymret for den manglende lovreguleringen, og er av den oppfatning at myndighetene bør sikre en slik lovregulering.

FRA DEPARTEMENTETS VURDERING

Etter departementets vurdering er det prinsipielt uheldig at sentrale vernebestemmelser for losene ikke er regulert i lov og forskrift, men følger av tidsbegrensede avtaler. Departementet vurderer at bestemmelser om losenes arbeidsmiljø bør forankres i lov og forskrift.

Vernebestemmelser for losene bør etter departementets vurdering forankres i den alminnelige arbeidsmiljølovgivningen, som for andre arbeidstakere. Samferdselsdepartementet vil kontakte Arbeids- og sosialdepartementet for å få startet opp et arbeid med en helhetlig vurdering av verne Lovgivningen for losene.

1.19.5 Særlig om adgangen til å nekte et fartøy losing

I NOU 2013:8 viser losutvalget til at det har vært reist spørsmål om hvorvidt losene og lostjenesten skal ha adgang til å nekte et losoppdrag 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.

FRA DEPARTEMENTETS VURDERING

Departementet legger til grunn at det i enkelte tilfeller kan oppstå situasjoner hvor en faglig vurdering tilsier at det ikke er forsvarlig å starte eller gjennomføre en losing.

Departementet antar at en regulering som knytter seg til konkrete kriterier som for eksempel brudd på gjeldende regelverk (dybder ved kai, kapasitetsbegrensninger i farleder, osv.), vil være relativt enkel å praktisere.

I «Study on Pilotage Exemption Certificates», som er en analyse av farledsbevisordninger i EU, fremgår det at losen kan nekte å påta seg eller avbryte et oppdrag under visse forhold i de fleste EU-landene. Studien viser at en rekke land har lovregulert muligheten til å nekte oppdrag.

Departementet vurderer at det vil gi en bedre forutsigbarhet for både næringen og lostjenesten dersom det gis et rettslig grunnlag for adgangen til ikke å tilvise los eller å avbryte en pågående losing. På denne bakgrunn er departementet kommet til at det bør innføres en lovhjemmel som gir slik adgang. De nærmere vilkår og vurderingskriterier må reguleres i forskrift.

Departementet vil presisere at dersom vilkårene for å nekte et fartøy losing er oppfylt, vil det i realiteten foreligge en overtredelse av lospliktreglene fra fartøyets side.

Ved anvendelsen av bestemmelsen om ikke å tilvise los eller avbryte en pågående losing, må en også

vurdere eventuelle konsekvenser og muligheter etter annet regelverk for å oppnå den beste sjøsikkerhetsmessige løsningen.

1.19.6 Særlig om bestemmelser som er av betydning for Forsvaret

Ifølge forarbeidene til gjeldende loslov, Ot.prp. nr. 43 (1988–89), er en av hovedoppgavene til lostjenesten å ivareta rikets sikkerhet ved å imøtekomme Forsvarets behov for vaktjenester. Det samme gjelder for bruk av lostjenesten ved beredskap og i krig.

Gjeldende loslov inneholder enkelte bestemmelser som er av særlig betydning for Forsvaret. Bestemmelsene som er av betydning for Forsvaret er ikke inkludert i losutvalgets utkast til lovbestemmelser i kapittel 13.4 i proposisjonen. Utvalget tar ikke stilling til hvorvidt bestemmelsene bør videreføres i ny eller revidert loslov. Utvalget forsøkte å avklare forholdet, men dette var ikke mulig innenfor rammene av utvalgets arbeid.

FRA DEPARTEMENTETS VURDERING

Departementet oppfatter losutvalget slik at det ikke har vært tilsiktet å fjerne bestemmelser i gjeldende loslov som er av betydning for Forsvaret, men at utvalget ikke har tatt stilling til spørsmålet.

Av gjeldende loslov § 1 fremgår det at formålet med loven er å medvirke til at Forsvaret kan løse sine oppgaver. Dette er et hensyn som også den nye loven skal ivareta, og ordlyden er derfor videreført.

Departementet vurderer det som hensiktsmessig å videreføre bestemmelsen i gjeldende loslov § 2 fjerde ledd om at Kongen kan fastsette endringer i loven som er nødvendige ved beredskap og i krig.

Departementet er ikke kjent med at bestemmelsen i gjeldende loslov § 13 første ledd annet punktum, om losplikt av hensyn til rikets sikkerhet, har vært benyttet i nyere tid. Departementet ser imidlertid at behovet kan oppstå ved en endring i den sikkerhetspolitiske situasjonen. Regelen foreslås derfor videreført i utkast til § 6 sjette ledd.

Gjeldende loslov § 21 første ledd foreslås ikke videreført, fordi utkastet til ny loslov ikke viderefører ordningen med rederilos.

Gjeldende loslov § 21 annet ledd foreslås videreført som nytt fjerde ledd i utkastets § 5. Utgangspunktet er at staten fritt kan organisere sin virksomhet på den måten den finner mest hensiktsmessig.

Når det gjelder utkastet til ny § 6 er departementet enig i Forsvarsdepartementets merknad om å videreføre gjeldende lov § 12 første ledd siste punktum som unntar militære fartøy og andre fartøy under militær kommando fra plikten til å vurdere bruk av los. Det er foreslått å innta bestemmelsen som nytt annet punktum i utkast til § 6 fjerde ledd.

Når det gjelder utkastet til ny § 8 uttaler Forsvarsdepartementet at det ikke er behov for unntak fra hviletidsbestemmelsene for militære fartøy og andre fartøy under militær kommando, annet enn i beredskap og i krig. Departementet foreslår å videreføre gjeldende § 10 annet ledd i utkast til § 8 fjerde ledd annet punktum, men begrenset til beredskaps- og krigssituasjoner.

1.19.7 Særlig om lovens formålsbestemmelse

Gjeldende loslov § 1 angir formålet med loven og lyder som følger:

«Formålet med loven 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».

Som det fremgår av NOU 2013:8, skal losordningen bidra til å redusere risikoen for uønskede hendelser ved sjøtransport slik at skade på liv og helse, miljø og materielle verdier kan unngås.

Utvalget foreslår at formålet med loven skal være å bidra til å «(...) trygge og sikre skipsfarten ut fra samfunnsmessige hensyn», til erstatning for gjeldende formulering som sier at loven skal «(...) sikre en effektiv lostjeneste, som kan bidra til å trygge ferdselen på sjøen og derigjennom verne om miljøet (...)». Merknadene til bestemmelsen gir ikke uttrykk for at dette innebærer noen materielle endringer.

FRA DEPARTEMENTETS VURDERINGER

Departementet vurderer at utvalgets forslag ikke er ment å innsnevre formålet i forhold til gjeldende loslov. Departementet erkjenner imidlertid at utvalgets forslag kan åpne for en snevrere fortolkning, og foreslår på denne bakgrunn en tekst i utkast til ny § 1 som ligger nærmere gjeldende formålsbestemmelse.

Merknadene til bestemmelsen er klare på at hensynet til miljøet også er omfattet av lovens formål.

1.19.8 Særlig om overtredelsesgebyr

Prinsippene for kriminalisering som er lagt til grunn av Sanksjonsutvalget og Straffelovkommisjonen og som er fulgt opp i straffebestemmelsen til ny loslov, innebærer at bare vesentlige overtredelser skal straffes.

Gjeldende loslov inneholder ingen bestemmelse om overtredelsesgebyr. I tråd med Losutvalgets anbefaling, ønsker departementet å følge opp Sanksjonsutvalgets prinsipper, og foreslår derfor at det i losloven inntas en egen bestemmelse om overtredelsesgebyr ilagt av tilsynsmyndigheten etter loven. Overtredelsesgebyr vil kunne sanksjonere lovbrudd som ikke er så alvorlige at det bør reageres med straff.

Departementet legger til grunn at overtredelsesgebyr ilagt i medhold av losloven vil bli utmålt etter en konkret vurdering, der tilsynsmyndigheten etter loven vil kunne ta hensyn til overtredelsens grovhet og konsekvenser, jf. forslaget § 17 fjerde ledd.

Overtredelser av losloven som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr, vil være overtredelser av §§ 6, 7, 8, 10, 11, 15 og 18, der overtredelsene ikke er av en slik karakter at det bør reageres med straff.

1.19.9 Særlig om straffebestemmelsen

Gjeldende straffebestemmelse fremgår av § 22.

Losutvalget foreslår å videreføre gjeldende lovs ordning der overtredelser av loven straffes med bøter, og at skyldkravet er forsett eller uaktsomhet. I tillegg foreslås det å innføre et vesentlighetskrav som betyr at overtredelsen må være av en kvalifisert alvorlighetsgrad før det skal straffes.

FRA DEPARTEMENTETS VURDERING

I utkastet til ny § 20 er utvalgets anbefaling om å innføre et vesentlighetskrav tatt til følge. Departementet støtter Kystverket i at nivået på bøter for overtredelse av losloven bør økes. Departementet er kjent med at bøter for overtredelser av skipssikkerhetsloven i mange tilfeller settes over kr 50 000, og er av den oppfatning at dette nivået også bør kunne benyttes ved overtredelser av losloven.

Departementet mener videre at grove overtredelser av losloven bør kunne straffes strengere enn dagens ordning med bøter. Til sammenligning er strafferammen for brudd på skipsførers eller andre navigatørers plikter knyttet til sikker navigering etter skipssikkerhetsloven bøter eller inntil 2 års fengsel.

I utkastets § 20 foreslås det å straffesanksjonere brudd på loslovens bestemmelser om losplikt, skipsførers plikter, losens plikter, farledsbevis og krav til losen. Loslovens formål er i henhold til utkastets § 1 å bidra til å trygge ferdselen på sjøen. På denne bakgrunn mener departementet at det er grunn til å se straffenivået i losloven i sammenheng med nivået for overtredelser av plikten til sikker navigering etter skipssikkerhetsloven.

Departementet vil videre påpeke at hensynet til ivaretagelse av miljøet er en viktig begrunnelse for losordningen, og at dette må ses i sammenheng med at Høyesterett ved flere anledninger har tatt til orde for en skjerpning av straffenivået når det gjelder miljøkriminalitet, se for eksempel dom inntatt i Rt. 2012 s. 65 avsnitt 120. Departementet mener derfor at det er grunn til å åpne for fengselsstraff også for overtredelser av losloven. For å sikre at politiet i særskilte tilfeller skal kunne benytte varetektsfengsling ved unndragelsesfare, eksempelvis dersom det er utenlandske fartøy som mistenkes for brudd på losplik-

ten, må strafferammen for overtredelser være over 6 måneder, jf. lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangs måten i straffesaker (straffeprosessloven) § 171. Sammenholdt med strafferammene i skipssikkerhetsloven foreslår departementet derfor i utkast til § 20 at overtredelser av losloven bør kunne straffes med inntil ett års fengsel.

1.20 Økonomiske og administrative konsekvenser

Endringene i losordningen og tilhørende regelverk vurderes samlet sett å gi en administrativ forenkling både for staten og skipsfartsnæringen.

Den samlede kostnadsreduksjonen er beregnet til mellom 25 og 30 mill. kroner for Kystverket og tilsvarende for skipsfartsnæringen. Anslaget vil kunne endres med den endelige utforming av endringsforslagene, gjennom videre utredningsarbeid og fastsettning av forskrifter. Kostnadsreduksjonen kan også bli større over tid, avhengig av i hvilken grad rederiene tar i bruk den nye farledsbevisordningen.

Videre er endringene i losordningen og tilhørende regelverk beregnet til å gi en reduksjon i inntektsgrunnlaget på om lag 50 mill. kroner, gitt dagens avgiftssystem og -satser. Bortfallet i inntektsgrunnlaget vil dekkes gjennom kostnadsreduksjoner, avgiftsreduksjoner eller omfordeling av avgiftsbelastningen mellom grupper av avgiftspliktige fartøyer.

I tillegg vil regjeringen gjennom de årlige budsjettprosesser vurdere å redusere losavgiftene som et virkemiddel for å nå målsettingen om å overføre godstransport fra veg til sjø.

2. Merknader frå komiteen

2.1 Innleiing

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Kjell-Idar Juvik, Ingvild Kjerkol, Sverre Myrli, Magne Rommetveit og Eirin Sund, frå Høgre, Torill Eidsheim, leiaren Linda C. Hofstad Helleland, Nils Aage Jegstad og Helge Orten, frå Framstegspartiet, Ingebjørg Amanda Godskesen, Åse Michaelsen og Roy Steffensen, frå Kristeleg Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, frå Senterpartiet, Janne Sjelmo Nordås, og frå Venstre, Abid Q. Raja, viser til Prop. 65 L (2013–2014).

Komiteen har merka seg at proposisjonen inneheld ein meldingsdel som omhandlar mellom anna endringar i verkeområde for losplikta, ny farledsbevisordning og ny organisering av lostenesta; samt ein proposisjonsdel med ein gjennomgang av loslova og med eit nytt forslag til ei heilskapleg loslov.

2.2 Meldingsdel

Komiteen viser til at meldingsdelen først gjer greie for: losutvalet si innstilling (NOU 2013:8 Med los på sjøsikkerhet – Losordningens omfang, organisering og regelverk), skipstrafikken og risiko, skildring av losordninga (medrekna ressursbruk og finansiering), samt førebyggjande sjøtryggleikstiltak. Komiteen viser vidare til at meldinga kjem med forslag til: endringar i losplikta sitt verkeområde, ny farleisbevisordning og ny organisering av lostenesta.

Vurdering av losplikta sitt saklege verkeområde

Komiteen viser til at lostenesta er eitt av fleire førebyggjande sjøtryggleikstiltak, og må sjåast i samheng med desse. Komiteen har merka seg at Losutvalet har vurdert om ny teknologi, medrekna utvikling av nye førebyggjande sjøtryggleikstiltak, inneber at bruken av los kan reduserast utan at det går ut over sjøtryggleiken. Komiteen har merka seg at fleirtalet i Losutvalet tilrår at den generelle lospliktgrensa for fartøy over 70 meter bør vidareførast, og at Samferdselsdepartementet støttar denne tilrådinga. Komiteen har merka seg at departementet meiner at behovet for ei kostnadseffektiv losordning for fiskerifartøy og små fraktofartøy i staden bør ivareta-kast gjennom endringar i farleisbevisordninga.

Medlemene i komiteen frå Arbeidarpartiet og Senterpartiet vil be om at det vert gjort ei vurdering om fritak for losberedskapsavgift for dei minste fartøya.

Komiteen har også merka seg at departementet legg opp til at den særskilte losplikta for passasjerfartøy blir heva til 50 meter, og at fartøyet blir underlagt den generelle lospliktsgrensa på 70 meter når det ikkje er passasjerar om bord. Komiteen har endelig merka seg at departementet vil setja i gang ei utgreiing om innslagspunktet for fartøy som fører dei ulike kategoriane av farlege og forureinande stoff i bulk, samt moglegheita for ytterlegare differensiering av restriksjonar på bruk av farleisbevis for fartøy som fører farlege og forureinande stoff.

Medlemene i komiteen frå Arbeidarpartiet og Senterpartiet sluttar seg til dette, og vil understreke at det er viktig å sette i gang dette arbeidet så snart som mogleg.

Komiteen sluttar seg til Samferdselsdepartementet si vurdering av losplikta sitt saklege verkeområde.

Vurdering av losplikta sitt geografiske verkeområde

Komiteen sluttar seg til at hovudregelen med losplikt innanfor grunnlina blir vidareført.

Komiteen viser til at det per i dag er tolv lospliktige område eller korridorar som går frå grunnlina og inn til losbordingsfelt, og at Kystverket med unnatak av Oslofjorden vil sende på høyring eit forslag til mindre justeringar og endringar i lospliktfrie korridorar og losbordingsfelt.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Høgre, Framstegspartiet og Senterpartiet, viser til at fleirtalet i Losutvalet tilrår at det blir oppretta eit nytt losbordingsfelt i området Bastøy for hovuddelen av trafikken inn Oslofjorden. Fleirtalet har merka seg at departementet går inn for at det blir oppretta eit nytt losbordingsfelt ved Bastøy i Oslofjorden dersom dei oppdaterte utgreiingane viser at dette er miljø- og tryggleiksmessig forsvarleg, og samla sett gir kostnadsreduksjonar.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet vil påpeke at varslede utredninger må gjennomføres så raskt som mulig slik at endelige beslutninger ikke tar unødig tid. Det gjelder vidare utredninger om losbordingsfeltet i Oslofjorden og fremtidig organisering.

Medlemene i komiteen frå Arbeidarpartiet og Senterpartiet vil ikkje ta stilling til flytting av losbordingsfeltet no, men avventar resultatet av den varsla utgreiinga. Når den føreligg, ber desse medlemene om at regjeringa kjem tilbake med tilråding til Stortinget på eigna måte.

Medlemene i komiteen frå Kristeleg Folkeparti og Venstre ventar at utgreiinga vil ta særskilt omsyn til nasjonalparkane Ytre Hvaler og Færder.

Desse medlemene syner vidare til høyringsfråsegnene frå KS Buskerud, KS Telemark, KS Vestfold, Vestfold fylkeskommune, Fylkesmannen i Vestfold, Bellona og STAFO Kyst som alle går imot eit nytt bordingsfelt ved Bastøy. Desse medlemene sluttar seg til desse, og meiner at tryggleiken vert svekka ved flytting av bordingsfeltet, og at omsynet til miljø og menneske må vere det viktigaste i denne samanhengen.

LOSPLIKT VED FORFLYTTING I HAMN (FORHALING)

Komiteen har merka seg at Losutvalet og departementet meiner det ikkje er føremålstenleg med losplikt ved korte og tryggleiksmessig uproblematisk forflyttingar i hamn. Komiteen har vidare merka seg at departementet tek sikte på å forskrifts-

fasta unntak frå losplikta, og at reglane på området skal baserast på risikovurderingar.

Medlemene i komiteen frå Arbeidarpartiet og Senterpartiet sluttar seg til dette. Desse medlemene vil vidare peike på at dette er eit arbeid som bør gjerast snarast mogleg.

Vurdering av farleisbevisordninga

Komiteen viser til at farleisbevisordninga inneber at ein lospliktig seglas kan gjennomførast utan los om bord, dersom skipsførar og eventuelt andre av skipet sine navigatørar har eit farleisbevis. Komiteen har merka seg at Losutvalet tilrår at farleisbevisordninga blir endra og blir gjort mykje enklare for næringa, gjennom eit forslag med ei differensiert ordning med tre ulike farleisbevis. Komiteen har vidare merka seg at departementet sluttar seg til Losutvalet si tilråding, og legg opp til å innføra ei ny differensiert farleisbevisordning der farleisbeviset blir delt inn i ulike klassar ut frå ei vurdering av risikonivået dei ulike gruppene av fartøya representerer.

Komiteen er tilfreds med at ordninga med farleisbevis vert gjort meir fleksibel slik at fleire kan gjera seg nytte av ordninga. Kvalifisering av rederia sine eigne navigatørar gjennom farleisbevis vil ivareta tryggleiken langs kysten på ein god måte, samstundes som det er ei ordning som reduserer kostnadene for sjøtransporten og gjer denne meir konkurransedyktig. Komiteen vil peike på at ordninga med farleisbevis må praktiserast på ein slik måte at den vert opplevd som lett tilgjengeleg for rederia og ikkje bidrar til unødvendig byråkrati.

Vurdering av landbasert losing

Komiteen har merka seg at departementet vurderer at landbasert losing ikkje vil kunne erstatta ordinær losing i stort omfang, og at dei ut frå ei samla vurdering av dei økonomiske og tryggleiksmessige konsekvensane ikkje vil tilrå ei løysning med landbasert losing.

Medlemene i komiteen frå Arbeidarpartiet sluttar seg til dette.

Vurdering av losavgiftssystemet

Komiteen viser til at losavgiftene utgjer om lag 700 mill. kroner per år, og at dei er ein vesentleg kostnadskomponent ved hamneanløp. Komiteen har vidare merka seg at Losutvalet tilrår at losberedskapsavgifta blir fjerna for farleisbevis klasse 3, og at departementet vurderer endringar i fordelinga mellom losingsavgifta og losberedskapsavgifta. Komiteen har også merka seg at regjeringa ikkje no, men

i dei komande årlege budsjetta, vil vurderer å redusere losavgiftene, som ei oppfølging av regjeringserklæringa. Komiteen merkar seg vidare at regjeringa som oppfølging av Meld. St. 26 (2012–2013) Nasjonal transportplan 2014–2023 og Nærskipsfartsstrategien, vil vurderer om blant anna ein reduksjon i losavgiftene kan vera eit verkemiddel for å nå målsetjinga om å overføre transport av gods frå veg til sjø.

Lostenesta er i dag i si helheit brukarfinansiert, og tiltak som kan bidra til lågare kostnader vil også bidra til å styrke sjøtransporten si konkurransevne og bidra til at meir gods kan bli transportert sjøvegen. Komiteen er derfor også svært positiv til at regjeringa i framtidige budsjett vil vurderer å redusere avgiftsnivået, da fortrinnsvis losberedskapsavgiften.

Lostenesta si organisering

Komiteen viser til dei påpeikingar Losutvalet, høringsfråsegnene i samband med Losutvalet si utgreiing, samt Agenda Kaupang sin rapport «Mulig organisering av lostjenesten» (2013), har hatt når det gjeld noverande organisering av lostenesta. Komiteen har merka seg at det er brei semje om at hovudutfordringa er uklare grenser mellom drifts- og forvaltningsnivåa. Komiteen har vidare merka seg at ulike framtidige organisatoriske alternativ for lostenesta er blitt vurderte, men at regjeringa har avgjort at den operative lostenesta skal organiserast som ei eiga eining direkte underlagd Kystverket sitt hovudkontor, samt at forvaltningsoppgåvene vil bli ivaretekne av ei anna avdeling som er organisasjonsmessig skild frå loseininga. Komiteen sluttar seg til dette.

Komiteen har vidare merka seg at departementet, på bakgrunn av regjeringa si avgjerd, har bede Kystverket om at omorganiseringa skal gjennomførast med verknad frå 1. januar 2015. Komiteen sluttar seg til dette.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Kristeleg Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, vil likevel understreka at dette ikkje må bety at all losaktivitet vert samla ein stad, men at ein søker ei oppgåve- og funksjonsdeling som er mest mogleg føremonstenleg i høve til aktiviteten.

Fleirtalet vil understreka at dette heller ikkje må innebera at alle forvaltningsoppgåvene vert samla ein stad, men at ein søker å oppretthalde fag- og kompetansemiljø langs heile kysten.

NÆRMARE OM LOSFORMIDLINGA

Komiteen viser til at losformidlinga tek imot losbestillingar og prioriterer, planlegg og koordinerer kvart losoppdrag, for å sikra best mogleg utnytting av loskorpset og best mogleg service til brukarane.

Komiteen har merka seg at Losutvalet tilrår at dagens tre losformidlingskontor blir vurdert samanslegne, og at departementet meiner at organiseringa av losformidlinga må sjåast i samanheng med organiseringa av den operative lostenesta. Komiteen har merka seg at Kystverket har fått i oppdrag å sjå nærare på den framtidige organiseringa av losformidlinga.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Kristeleg Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, sluttar seg til at organiseringa av losformidlinga må sjåast i samanheng med organiseringa av den operative lostenesta.

Fleirtalet vil likevel understreka at dette ikkje må innebera at losformidlinga skal slåast saman til eitt kontor, men at ein finn ei mest mogleg effektiv og funksjonell organisering ut frå brukarane sine behov.

NÆRARE OM TILBRINGARTENESTA

Komiteen viser til at tilbringartenesta si oppgåve er å frakte losar til og frå losoppdrag, og at tenesta består av Kystverket sine losbåtar og losbåtførarar, innleigde skyssbåtar med mannskap og innleigde helikoptertenester. Komiteen viser til at hovuddelen av tilbringartenesta vert driven av Kystverket sjølv, med om lag 90 pst. av tilbringaroppdraga.

Komiteen har merka seg at departementet sluttar seg til Losutvalet si vurdering om at tilbringartenesta er ein rein støttefunksjon for lostenesta, og at departementet også meiner at ei konkurranseutsetjing av tilbringartenesta kan vera kostnadssparande. Komiteen har vidare merka seg at regjeringa har avgjort at tilbringartenesta skal konkurranseutsetjast, og at Kystverket er bede om å førebu omlegging til konkurranseutsetjing av tilbringartenesta.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, er positiv til den varslede konkurranseutsettingen av tilbringertjenesten der det kan gi et kvalitativt godt tilbud til en lavere kostnad. Flertallet mener det er viktig å sørge for at mer av tjenesteproduksjonen organiseres på en slik måte at flere leverandører kan få konkurrere om å levere det kvalitativt beste tjenestetilbudet til det offentlige.

Medlemene i komiteen frå Arbeidarpartiet og Senterpartiet har merka seg at regjeringa har avgjort at tilbringartenesta skal konkurranseutsetjast. Desse medlemene er opptekne av at ei eventuell konkurranseutsetjing av tilbringartenesta må vera basert på faglege og kostnadmessige kriterier, og ikkje reint ideologiske årsaker. Desse medlemene er skeptiske til kon-

kurranseutsetjing, og vil visa til at tilbringartenesta også har ei viktig beredskapsmessig rolle fleire stader langs kysten. Desse medlemene føreset at regjeringa sørgjer for at omorganiseringa av tilbringartenesta kan skje etter reglane om verksemdsoverdraging, og at dei tilsette sine rettar skal ivaretakast på ein god måte.

Vurdering av organiseringa av sjøtrafikk-sentraltenester

Komiteen viser til at det i Noreg er oppretta fem sjøtrafikksentralar for overvaking og kontroll med skipstrafikk og anna ferdsel i område der trafikken representerer ein særskilt risiko for sjøtryggleiken og miljøet. Komiteen har merka seg at Losutvalet viser til at ei samlokalisering av Kystverket sine fem sjøtrafikksentralar vil gje store økonomiske innsparingar. Komiteen har vidare merka seg at departementet påpeikar at ei slik tilråding ligg utanfor losutvalet sitt mandat, men at Samferdselsdepartementet vil gjennomføra ei utgreiing av ulike alternativ for organisering av sjøtrafikksentralane, og om det kan vera aktuelt med samanslåing.

Komiteen har merka seg at ei slik utgreiing vil inngå som ein del av den varsla meldinga til Stortinget om førebyggjande sjøtryggleik og beredskap mot akutt forureining.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, vil påpeke at den varslede utredningen om ulike alternativ for organisering av sjøtrafikksentralene må gjennomføres så raskt som mulig slik at endelige beslutninger ikke tar unødig tid. Flertallet er opptatt av at sikkerheten og beredskap mot utslipp og ulykker til sjøs ivaretas, og ønsker vidare at utredningen synleggjør hvordan ulike måter å organisere sjøtrafikksentralene på kan bidra til å nå målsettingen om å tilrettelegge for at mer gods transporteres til sjøs.

Medlemene i komiteen frå Arbeidarpartiet og Senterpartiet går imot å samlokalisera dei fem sjøtrafikksentralane. Desse medlemene vil visa til at sentralane nettopp er oppretta i område der trafikken representerer ein særskilt risiko for sjøtryggleiken og miljøet.

Desse medlemene vil understreke viktigheta av å behalde nærværet, vidareutvikle kompetansen og arbeidsoppgåvene ved dei fem trafikksentralane.

2.3 Proposisjonsdel

Komiteen viser til at Losutvalet i NOU 2013:8 har peikt på behovet for å oppdatera og modernisera

gjeldande loslov og tilhøyrande forskrifter, og at lovutkastet som nå føreligg er ein tilnærma full gjennomgang av gjeldande loslov. Komiteen har merka seg at gjennomgangen av loslova har hatt som føremål å forenkla og modernisera regelverket, samt at lovteksten også er forsøkt harmonisert med ordlyden i «lov 17. april 2009 nr. 17 om havner og farvann», sidan øvrige tiltak knytta til førebyggjande sjøtryggleik er regulert i eller i medhald av denne lova. Komiteen har også merka seg at det blir foreslått å løfta prinsipielle spørsmål frå forskriftsnivå til lovnivå, særleg innafor det som gjeld farleisbevisordninga.

Komiteen har merka seg at det på bakgrunn av innkomne høyringsfråsegner er foreslått enkelte endringar i Losutvalet sitt utkast til føremålsbestemmelse og straffebestemmelse. Vidare har komiteen merka seg at det i proposisjonen er teke inn bestemmelsar av betydning for Forsvaret, samt ein ny bestemmelse som gjev heimel for å nekta eller avbryta gjennomføring av eit losoppdrag.

Komiteen sluttar seg til føremålet om at losordninga skal bidra til å redusera risikoen for uynskte hendingar ved sjøtransport slik at ein unngår skade på liv og helse, miljø og materielle verdiar, og at ei oppdatert loslov skal gjenspeglare dette.

Komiteen har avslutningsvis merka seg behovet for å oppdatere forskriftsverket når ny loslov er vedteke.

Komiteen viser til vedlagte brev frå Samferdselsdepartementet, datert 29. april 2014, om feil om henvisningar i lovteksten i proposisjonen.

Tilråding frå komiteen

Komiteen viser til proposisjonen og merkningane og rår Stortinget til å gjere slikt

vedtak til lov om losordningen

§ 1 Lovens formål

Loven skal legge til rette for en losordning som, ved å sikre tilstrekkelig farvannskompetanse om bord, skal bidra til å trygge ferdsele på sjøen ut fra samfunnmessige hensyn, samt medvirke til at Forsvaret kan løse sine oppgaver.

§ 2 Virkeområde

Loven gjelder i sjøterritoriet og i de indre farvann såfremt annet ikke er bestemt i loven.

Loven gjelder for elver og innsjøer som er farbare med fartøy fra sjøen i den utstrekning departementet bestemmer.

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.

Kongen kan fastsette de endringer i loven som er nødvendige ved beredskap og i krig.

§ 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:

- losing: veiledning for fartøy ved navigering og manøvrering, som utføres av los
- los: person ansatt i lostjenesten med lossertifikat som er utstedt i henhold til loven her
- losplikt: plikt til å bruke los eller farledsbevis
- fartøy: enhver flytende innretning som kan brukes som transportmiddel, fremkomstmiddel, løfteinnretning, oppholdssted, produksjonssted eller lagersted, herunder undervannsfartøy av enhver art
- kadettfarledsbevis: midlertidig farledsbevis som utstedes til navigatører som er under kontraktfestet opplæring i kystseilas om bord

§ 5 Organisering av lostjenesten

Lostjenesten skal organiseres i en forvaltningsmessig del og en operativ del som skal være uavhengige av hverandre.

Departementet bestemmer hvem som er forvaltningsmessig del og operativ del.

Det statlige tilsynet utøves i henhold til § 15.

Departementet kan gi forskrift for lostjenesten ved beredskap og i krig.

§ 6 Losplikt

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 fartøyets faste navigatører, skal los benyttes. Dette gjelder ikke for militære fartøy og andre fartøy under militær kommando.

Departementet gir forskrift om

- hvilke geografiske områder losplikten gjelder for
- 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.

Departementet kan gi forskrift om bestilling av los.

Kongen kan fastsette forskrifter om losplikt av hensyn til rikets sikkerhet.

§ 7 Skipsførerenes plikter ved losing

Skipsføreren, eller den som fører kommandoen i hans sted, plikter å legge til rette for losingen.

Skipsføreren, eller den som fører kommandoen i hans sted, kan overlate kontrollen med fartøyets fremdrift, navigering og manøvrering til losen. Losen skal i slike tilfeller ikke erstatte noen av fartøyets navigatører.

Loven her medfører ingen endringer i de regler som gjelder ansvaret for skipsførere, eller den som fører kommandoen i hans sted.

Departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om tilrettelegging for losingen.

§ 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. Dette gjelder ikke for militære fartøy og andre fartøy under militær kommando ved beredskap og i krig.

Departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om losens plikter ved losing.

§ 9 Adgang til å nekte et fartøy losing

Departementet kan treffe vedtak om ikke å tilvise los eller å avbryte en pågående losing, dersom seilassen

- a) medfører et forsettlig brudd på nasjonalt regelverk som skal trygge ferdslen på sjøen, eller
- b) utgjør en åpenbar risiko for tap av menneskeliv, skade på miljøet eller tap av verdier

Departementet skal i slike tilfeller umiddelbart underrette fartøyet om årsakene til at fartøyet nektes losing etter første ledd.

Departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om i hvilke tilfeller det kan treffes vedtak om ikke å tilvise fartøy los eller å avbryte en pågående losing, og hvordan slike saker skal behandles.

§ 10 Erstatningsansvar

Ved anvendelse av skadeserstatningsloven § 2-1 betraktes losen for å være i fartøyets tjeneste under

losingen. Loven her medfører ellers ingen endring i gjeldende erstatningsregler.

Losen plikter å erstatte skade som losen volder ved feil eller forsømmelse i tjenesten, etter gjeldende erstatningsregler, jf. skadeserstatningsloven § 2-3.

§ 11 Farledsbevis

Farledsbevis kan utstedes til skipsfører og andre av fartøyets navigatører. Farledsbeviset gir rett til å seile i angitte lospliktige farleder eller områder med angitte fartøy uten los.

For at andre av fartøyets 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 søkers kompetanse og farvannskunnskap.

§ 12 Krav til losen

En los skal ha gyldig lossertifikat utstedt i henhold til forskrift 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 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

§ 13 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 navigatør med farledsbevis
- c) at den som søker om farledsbevis skal betale avgift for behandling og utstedelse av farledsbevis
- d) avgiftenes utforming

§ 14 Sikring og innkreving av avgifter

Reder og agent er solidarisk ansvarlige for avgifter etter loven her.

Et fartøy som ikke har betalt forfalte avgifter, kan nektes losing med mindre det stilles sikkerhet for betaling av losavgifter.

Ved forsinket betaling av avgifter svares forsinkelsesrente etter forsinkelsesrenteloven. Annet ledd gjelder tilsvarende.

Skyldig avgift er tvangsgrunnlag for utlegg.

Krav på avgifter som nevnt i § 12 innkreves av Statens innkrevingsentral, med mindre departementet bestemmer noe annet.

Departementet kan gi forskrift om:

- a) utferdigelse, kontroll og innkreving
- b) tilleggsavgift for fartøy som unnlater å betale avgift etter loven her

§ 15 Tilsyn og vedtak

Departementet bestemmer hvem som er tilsynsmyndighet etter denne loven. Tilsynsmyndigheten skal føre tilsyn med at bestemmelsene i og i medhold av denne loven blir overholdt.

Departementet kan gi forskrift om organisering, gjennomføring og avgrensning av tilsynsoppgavene.

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 loven blir overholdt.

§ 16 Adgang til fartøy og opplysningsplikt

Tilsynsmyndigheten etter denne loven skal ha uhindret adgang til fartøy som er lospliktige etter § 6 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 navigatør med farledsbevis blir overholdt.

§ 17 Tap av retten til farledsbevis

Innehaveren av farledsbevis eller kadettfarledsbevis kan tape retten til farledsbeviset dersom

- a) innehaveren overtrer bestemmelser i lov, forskrift eller enkeltvedtak som gjelder sikkerheten til sjøs eller
- b) innehaveren bryter vilkår for å ha farledsbeviset eller kadettfarledsbeviset eller
- 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.

Tilsynsmyndigheten kan fatte vedtak om rettighetstap for inntil to år. Rettighetstapet kan gjøres be-

tinget eller innebære begrensninger i farledsbeviset. Rettighetstap ut over to år avgjøres ved dom.

Departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om tap av retten til farledsbevis eller kadettfarledsbevis.

§ 18 Overtredelsesgebyr

Tilsynsmyndigheten kan ilegge overtredelsesgebyr til den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av §§ 6, 7, 8, 11, 12, 16 eller 19.

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 gebyret, 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

Betalingsfristen for ilagt gebyr er fire uker fra vedtakstidspunktet. Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

§ 19 Tvangsmidler

Ved mistanke om overtredelse av § 6 kan tilsynsmyndigheten beordre fartøyet stanset og anwise oppankring eller anløp til bestemt sted for nærmere undersøkelser.

§ 20 Straffansvar

Den som forsettlig eller uaktsomt vesentlig overtrer §§ 6, 7, 8, 11 eller 12, 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 eller fengsel inntil 1 år.

Ved vurderingen av om en overtredelse er vesentlig skal det særlig legges vekt på overtredelsens omfang og virkninger og graden av utvist skyld.

§ 21 Ikrafttredelse

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Lov 16. juni 1989 nr. 59 om lostjenesten m.v. oppheves fra den tid Kongen bestemmer.

§ 22 *Overgangsbestemmelser*

Forskrifter og enkeltvedtak gitt i medhold av lov 16. juni 1989 nr. 59 og lov 9. april 1948 nr. 2 gjelder også etter at loven her har trådt i kraft.

Kongen kan gi forskrift om overgangsbestemmelser.

Oslo, i transport- og kommunikasjonskomiteen, den 10. juni 2014

Linda C. Hofstad Helleland

leiar

Magne Rommetveit

ordførar

