

Til: **Kystverket Hovedkontor**

Sendes som epost: post@kystverket.no

Oslo, 8. juli 2010

HØRINGSUTTAELSE TIL UTKAST TIL NY FORSKRIFT OM LOSPLIKT

Vi viser til høringsutkastet fra Kystverket om ny forskrift om losplikt i norske farvann, og forskrift om losavgift, losberedskap og farledsbevisavgift.

Bellona er svært kritisk til den foreslåtte endringen av avgiftsstrukturen for losingsavgift, losberedskapsavgift og farledsavgift, og målsetting om å redusere antall loser. Den kan føre til en rekke meget uheldige sikkerhets- og miljømessige konsekvenser gjennom flere maritime ulykker langs norskekysten, og en dreining mot at mer gods blir fraktet på vei fremfor til sjøs. Bellona foreslår derfor en avgiftsendring som vil gjøre trafikken langs Norskekysten sikrere ved at flere fartøy benytter los.

Vi har i tillegg en rekke konkrete innspill til de ulike paragrafene i Losplikten.

Med vennlig hilsen

Ben Pettersen
Rådgiver Maritim Industri, Bellona

Frederic Hauge
Leder, Bellona

SAMMENDRAG

I global sammenheng er navigering og ferdsel langs Norges værekspanerte kyst antakelig en av de største utfordringene et skip og dets mannskap kan stå overfor. I tillegg viser den maritime ulykkesutviklingen nasjonalt så vel som internasjonalt at sikkerhetsarbeidet har delvis stagnert siste 10-15 år.

Bellona mener at økt bruk av lostjenester i kombinasjon med kvalitetssikring og påfølgende prosedyrebelegging av kritisk identifiserte elementer, vil være det beste preventive virkemiddelet for Norge som kyststat i det viktige arbeidet med å redusere antall ulykker for alle typer maritime operasjoner.

Ifølge det norske Veritas har risikoen for skipsuhell og grunnstøtinger vært konstant de siste 10-15 årene. Skal Norge som kyststat kunne klare å redusere som denne risikoen, må loskapasiteten økes og avgiftstrukturen faktisk stimulere til økt bruk av los, og ikke omvendt slik det fremkommer i punkt 4 i høringsforslaget. Bellona mener derfor at losavgiftstrukturen må ha som målsetting at flest skip benytter denne tjenesten og at man ikke får en uønsket og direkte negativ effekt ved at de som ikke benytter los sparer på dette.

Grensen for lospliktig fartøy foreslås forandret fra 50 til 70 meter i høringsutkastet. Dette vil kunne føre til flere tusen fartøybevegelser pr år uten los (ca 9100 fartøybevegelser per år, ref ”Høringsuttalelse fra Norsk Losforbund”). En slik økning i antall fartøybevegelser uten los er meget bekymringsverdig og strider mot ønsket om å redusere antall ulykker til sjøs.

Alle typer dispensasjoner for losplikt må være spesifikke og behovsrelaterte, og kvalitetssikret slik at myndighetene kan føre relevant kontroll. Alle uklare områder må bli definert gjennom utferdigelse av relevante prosedyrer og seilingsregler.

BAKGRUNN – STAGNERT SIKKERHETSARBEID DE SISTE 15 ÅRENE

En maritim ulykke er vanligvis en sammensetning av en rekke uheldige (vesentlige og uvesentlige) omstendigheter som sammen i en uavbrutt kjede vil kunne føre til en ulykke. Dersom man gjennom preventivt sikkerhetsarbeid av kritiske identifiserte områder, klarer å fjerne kun én av de ”uheldige” faktorene i ulykkeskjeden, vil dette kunne føre til at ulykken forhindres.

I global sammenheng er navigering og ferdsel langs Norges vøreksponerte kyst antakelig en av de største utfordringene et skip og dets mannskap kan stå overfor. Den maritime ulykkesutviklingen nasjonalt så vel som internasjonalt viser dessverre at sikkerhetsarbeidet delvis har stagnert siste 10-15 år.

Norge har en lang og eksponert kyst med et utall av øyer, skjær og grunne farvann der også størstedelen av Norges befolkning, naturressurser og verdier er lokalisert. Store deler av hovedleden foregår innaskjærs i til dels svært trange farvann og passasjer samt trafikknutepunkt.

Store lokale variasjoner av siktbarhet, vind, bølger og strømforhold gjør deler av kysten svært utfordrende å navigere i, selv for kjente og erfarne navigatører. Til tross for at den norske leden ikke har det store antall skipsbevegelser pr døgn, er det steder langs hovedleden der forskjellige lokalspesifikke og værmessige forhold utgjør en stor utfordring for skipstrafikken.

I en rapport fra Det Norske Veritas¹ slås følgende fast: *”Risikoen ved skipsuhell og grunnstøtinger er ikke redusert siden 1995 selv om antall ulykker er redusert – grunnen er at denne nedgangen er sammenfallende med en tilsvarende reduksjon av antall seilinger per år”. ”Det er derfor belegg å hevde at de fleste tiltak introdusert etter 1995 ikke har noen signifikante effekter på risikobildet”.*

I den samme perioden ble det etablert utstrakt bruk av flere elektroniske navigasjonshjelpemidler som Kartplotter og Automatic Identification System (AIS). Dette er meget gode og relevante hjelpemidler, men det synes som om bruken av disse ikke har redusert det generelle risikobildet, ref. nevnte DNV-rapport. Den samme rapporten henviser til Sjøfartsdirektoratets ulykkesdatabase, DAMA, som viser at så mye som 70 prosent av alle maritime ulykker antyder menneskelig svikt.

¹ Det Norske Veritas rapport nr. 2006-1613, Evaluering av reglene for bruk av los.

Rapporten viser også at store oljeutslipp fra verdensflåten er redusert siden 1970, men de siste 10 årene har denne nedgangen stagnert. I snitt er det ca 4 store ulykker til sjøs hvert år med store oljeforurensninger. Ifølge statistikk fra Norsk Losforbund var det 80-120 ulykker hvert år i 2008 og 2009, der ulykker uten los sto for 70-80 prosent av uhellene.

De maritime områdene med flest ulykker er ifølge DNV-rapporten Oslofjorden, Boknafjorden og Lofoten.

GENERELT – STIMULERE TIL ØKT BRUK AV LOSTJENESTER

Den foreslåtte avgiftsstrukturen i høringsforslaget vil kunne føre til økt ulykkesfrekvens og en dreining mot at mer gods blir fraktet langs veiene.

I høringsdokumentet beskriver man i punkt 4 de økonomiske og administrative konsekvenser ved foreslått avgiftsstruktur for Losingsavgift, Losberedskapsavgift og Farledsavgift. Denne økonomiske og administrative analysen mangler helt en beskrivelse av sikkerhets- og miljømessige konsekvenser av et slikt foreslått avgiftsregime.

Bellona mener det er helt uakseptabelt at departementet/Kystverket ikke har gjort en vurdering av sikkerhets- og miljømessige konsekvenser som basis for å fremme en slik ny avgiftstruktur. Det er heller ikke drøftet om foreslåtte struktur vil kunne gi et incitament til økt sikkerhet på sjøen.

Bellona mener at økt bruk av lostjenester i kombinasjon med kvalitetssikring og påfølgende prosedyrebelegging av kritisk identifiserte elementer, vil være det beste preventive virkemiddelet for Norge som kyststat i det viktige arbeidet med å redusere antall ulykker for alle typer maritime operasjoner.

Den foreslåtte avgiftsstrukturen i høringsforslaget vil kunne føre til en rekke meget uheldige sikkerhets- og miljømessige konsekvenser som totalt sett vil kunne føre til:

- Økt antall maritime ulykker langs Norges kyst
- En miljømessig uønsket forskyvning av transport på sjø til transport på vei, spesielt i det pressende området rundt Oslofjorden

Prinsippene for inntektsfordeling etter høringsforslaget skal være en fordeling med 60 prosent fra losingsavgift (en økning på 28 prosent), 38 prosent fra losberedskapsavgift og 2 prosent fra farledsbevisavgift. Det vil si at man har økt den faktiske losavgiften og tilsvarende redusert losberedskapsavgiften.

Økt antall maritime ulykker langs Norges kyst

Sjøfartsdirektoratets ulykkesdatabase (DAMA) viser at så mye som 70 prosent av alle maritime ulykker antyder menneskelig svikt. Når man også vet at størstedelen av de maritime ulykkene i Norge (70-80 prosent) forekommer med fartøyer uten los (ref statistikk fra Norsk Losforbund), er det åpenbart at økt bruk av lostjenester vil kunne redusere antall ulykker langs Norges kyst.

Derfor vil bruk av lostjenester (høy menneskelig/faglig kompetanse) i kombinasjon med kvalitetssikring og prosedyrebelegging av kritiske elementer, være det beste virkemiddelet for Norge som kyststat i det viktige preventive arbeidet med å redusere antall ulykker for alle maritime operasjoner.

Skal Norge som kyststat kunne klare å redusere risikoen for skipsuhell og grunnstøtinger som ifølge det norske Veritas har vært konstant siste 10-15 år, så må loskapasiteten økes og avgiftstrukturen faktisk stimulere til økt bruk av los, ikke omvendt slik det er foreslått i punkt 4 i høringsforslaget.

Bellona mener at losavgiftstrukturen må ha som målsetting at flest skip benytter denne tjenesten, og at man ikke får en uønsket og direkte negativ effekt ved at de som ikke benytter los sparer på dette.

Bellona mener derfor at avgiftstrukturen bør utformes motsatt av forslaget. Man bør øke den generelle beredskapsavgiften for alle fartøyer som opererer i norske farvann og redusere tilsvarende losavgiften for skip.

Bellonas forslag til avgiftsendring:

Beredskapsavgift: 60%

Losingsavgift: 38%

Farledsbevisavgift: 2%

En slik type avgiftsendring vil bidra til at flere fartøyer benytter los, at faktiske utgifter for bruk av los reduseres, og man vil kunne få en styrking av den totale menneskelige fagkompetansen involvert i denne type operasjoner. På sikt vil dette kunne være med på å redusere risikobildet og antall ulykker/grunnstøtinger, noe som kyststaten Norge vil være samfunnsmessig tjent med på kort og lang sikt.

AIS og kartplotter som hjelpemiddel for å redusere antall ulykker

Kartplotterteknologien og AIS fungerer utmerket, men spesielt bruken av kartplotter kan virke mot sin hensikt ved at navigatører i større eller mindre grad benytter kartplotteren uten å verifisere med fysisk bekreftelse av posisjon. Brukt på denne måten vil fartøyet være meget eksponert ved systemfeil, og/eller at navigatørene misforstår valgt skala i kartplotteren (f eks 0,2 NM, 2,0 eller 20 NM).

Ifølge Sjøfartsdirektoratets ulykkesdatabase (DAMA) er 70 prosent av ulykkene forårsaket av menneskelig svikt. De to mest signifikante årsakene for menneskelig svikt, på henholdsvis 15 og 10 prosent av ulykkene, var:

- Ikke god nok observasjon av egen posisjon/ikke plottet frem i kart
- Feilbedømmelse av eget fartøys bevegelse (strøm, vind etc.)

Bellonas forslag:

Det må settes krav til hvordan denne type hjelpemidler skal brukes for å sikre at navigatører hyppig sjekker at landskap stemmer overens med kartplotter.

Uønsket forskyvning fra transport på sjø til transport på vei

Den foreslåtte avgiftstrukturen i høringsforslaget vil kunne føre til direkte konkurransevridding fra sjøtransport til veitransport, ved at økende losutgifter (en økning på 28 prosent) gir et signifikant incitament for fartøyer til å legge om seilingsplanen i et forsøk på å redusere kostnadene per seiling. En slik økning vil kunne medføre at en større del av vareflyten går på vei i stedet for sjøveien. Dette er det motsatte av hva myndighetene har som målsetting, siden transport langs sjøveien er mer miljømessig effektivt.

Dette kan for eksempel skje ved at et fartøy velger ikke å gå til Oslo/Drammen for å losse, men at fartøyet isteden velger ”uthavner” som Moss og Larvik. På grunn av gunstig plassering og relativt åpent og greit farvann har disse havnene et lavere krav til bruk av los. Fartøy kan relativt lett skaffe

farledsbevis for disse havnene og dermed unngå relativt sett store losutgifter for fartøyet. Den negative miljømessige konsekvensen er todelt:

- Økt utslipp av klimagasser rundt Oslofjorden pga lavere transporteffektivitet pr tonn transportert vare
- Økt transportpress på det allerede belastede veinettet rundt Oslofjorden

IMO krav til engelsk som arbeidsspråk – og spesifikke kystnavigeringskunnskaper

Ifølge DNV er språkproblemer det de maritime aktørene er mest opptatt av. Erfaringene fra maritime aktører og Losvesenet viser at språkproblemer er og vil bli et element som bidrar til et økt risikobilde. Denne type problemstillinger er relevant fordi det nettopp er i akutte situasjoner hvor det er særdeles viktig med rask og eksplisitt kommunikasjon.

Dagens engelskkrav som er satt av IMO ser ikke ut til å ha en ønsket effekt på dette området. Språkbarrieren i akutte situasjoner er stadig gjenstand for bekymring og innvirker på den generelle risikoeksponeringen.

IMO har kun krav til havseilaskunnskaper og dekker ikke kystnavigeringskompetanse spesifikt. For eksempel så vil en navigatør med erfaring fra åpne internasjonale havseilaser og lospliktig transitt inn til internasjonal havn, ikke gi relevant kompetanse for navigering langs Norges utfordrende kyst.

Bellonas forslag:

Norske myndigheter setter opp nasjonale krav til engelskkunnskaper for besetninger som ikke snakker norsk, eller at slike krav blir spilt inn mot IMO slik at det kan bli en integrert del av internasjonale sjøsikkerhetskrav.

Norske myndigheter bør vurdere lokale krav til spesifikk kystseilaskompetanse som kan bli en forlengelse av IMOs krav til navigasjonsutdanning, eventuelt at norske myndigheter spiller dette inn til IMO.

BELLONAS INNSPILL TIL HØRINGSFORSLAGET OG LOSPLIKTEN

§ 3. Virkeområde:

Virkeområde for losplikt må også gjelde for Svalbard-regionen. Regionens fartøystrafikk har økt både på grunn av regionens relevans for miljøstudier og økoturisme, og snart vil Nordpassasjen kunne bli isfri og gi muligheter for transport sjøveien over polområdet. Regionen er økologisk utsatt og skipsulykker vil kunne medføre store miljømessige konsekvenser.

Fartøy som sorterer under ”*løyve om persontransport i rute*” eller lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportlova) av 21. juni 2002 nr 45, får automatisk losfritak uten noen form for kvalitetssikring.

Primært bør det ikke gis automatiske dispensasjoner fra losplikten til ovenstående aktører uten noe form for kvalitetssikring. Dersom dette skjer mister relevante myndigheter et meget viktig redskap for å kunne stille krav, og muligheten til å følge opp og kontrollere kompetansen til disse aktørene innen dette området.

Skal nevnte aktører få fritak for losplikten må dette kombineres med en eller annen form for kvalitetssikring slik at myndighetene kan være helt sikre på at alle fartøyer som ferdes langs Norskekysten har den navigasjonstekniske kompetansen som trengs.

Det kan ikke, som det står skrevet i høringsdokumentet ”*antas derfor at disse navigatørene på disse fartøyene har tilstrekkelig kunnskap om farvannet de trafikkerer*”. Denne type antagelser er ikke i harmoni med et godt utviklet sikkerhetsregime, og undergraver vesentlige prinsipper for preventivt sikkerhetsarbeid og sikkerhetsregimet i sin helhet.

Bellonas forslag:

Svalbard-regionen må inngå i virkeområdet for losplikt, i tillegg må alle typer dispensasjoner, ankringsplasser og lignende kvalitetssikres, og kritiske elementer og aktiviteter må identifiseres og deretter prosedyrebelegges.

Fartøy som kommer inn under ”*løyve om persontransport i rute*” har automatisk fått fritak for losplikt. Det finnes ikke et faglig grunnlag for at disse fartøyene og dets mannskap automatisk skal

få fritak, uten noen form for kvalitetssikring, snarere tvert imot. Disse fartøyene må komme inn under gjeldende losregelverk, enten ved losplikt eller krav til farledsbevisprøve.

§ 5. Lospliktområder:

Se §3 ovenfor.

§ 6. Lospliktig fartøy:

Forandring av grensen for losplikt (fra 50 til 70 meter) vil kunne føre til flere tusen fartøybevegelser pr år (ca 9100 fartøybevegelser per år) uten bruk av los. En slik økning i antall fartøybevegelser uten los er meget bekymringsverdig.

Høringsdokumentet sier følgende om målsettingen for sikkerheten langs vår utsatte kyst:

”Denne gjennomgangen har hatt som mål at dagens sikkerhetsnivå skal videreføres, og at losplikregelverket tilpasses dagens trafikkbilde og tilgjengelig navigasjonshjelpemidler og – infrastruktur”

Denne målsettingen er ikke i tråd med Kystverkets nullvisjon for ulykker i norske farvann.

Bellona mener målsettingen i høringsforslaget er meget defensiv i og med at vi har mellom 80-120 ulykker for fartøy i Norge hvert år, i tillegg til at risikobildet for uhell og grunnstøtinger ikke har forbedret seg i noen grad de siste 10-15 årene.

I tillegg vil en grense for losplikt på 70 meter kunne medføre at antall ulykker (for fartøyer uten los om bord) økes betraktelig fra dagens nivå.

MS Server-, MS Rocknes- og Full City-ulykkene viser at selv mindre utslipp av tungoljer fører til store miljøskader, og at oljevernberedskapen ikke klarer å håndtere denne type, relativt sett, små utslipp. Det er derfor åpenbart at kyststatens interesser for miljø og personell er best ivaretatt gjennom et styrket preventivt sjøsikkerhetsarbeid.

Bellonas forslag:

Grensen for losplikt settes til 50 meter og alle fartøy med tungoljer/diesel ombord må ha krav til losplikt.

§ 9 Dispensasjon:

Bellona kan ikke se at en slik generell paragraf vil kunne bedre sikkerheten langs kysten, snarere tvert imot. Uspesifikke dispensasjoner vil kunne medføre uklare ansvarsforhold og marginalisere det gjeldende sikkerhetsregimet langs kysten, og bør derfor fjernes i sin helhet.

Alle typer dispensasjoner bør være spesifikke, behovsrelatert og regulert, i tillegg til å bli prosedyrebelagt slik at myndighetene kan føre preventiv kontroll og være sikre på at alle aktiviteter som ikke er regulert, blir det gjennom utferdigelse av relevante prosedyrer og seilingsregler.

Bellonas forslag:

Alle fartøy i ballast som ønsker å ankre opp i angitte områder (ankringsplasser), må bli underlagt VTS'ene. Fartøy i ballast er i mye større grad eksponert for bølger og vind, og det vil kun være lokal ekspertise og kunnskap som kan vurdere denne type kritiske aktiviteter på en god måte.

§ 12 Tilfeller der farledsbevis ikke kan benyttes:

Ifølge Norsk Losforbund er den største trusselen for alvorlige ulykker langs Norges kyst erfaringsmessig fra skip som fører større mengder tungoljer om bord, enten som last eller som lagret drivstoff.

Bellonas forslag:

Denne type fartøy bør få losplikt på grunn av den alvorlige forurensningsfaren de representerer om denne type fartøy blir involvert i en ulykke.

§ 13/14 Søknad om farledsbevis/farledsbevis prøve:

Praksisen for utstedelse av farledsbevis har tidligere vært basert på søknader som er blitt godkjent uten prøvetaking eller noen form for kontroll for fartøyer mindre enn 150 m. Kravene for utstedelse av ca 2000 farledsbevis per år er at søker kan dokumentere at fartøyet har seilt minst seks ganger på strekningen som det søkes farledsbevis for i løpet av de siste to årene. Ca 1000 av disse farledsbevisene er tidligere utstedt uten noen form for kvalitetessikring. Det har heller ikke vært

krav til søkers aktive deltagelse under seilasene i norske farvann, kun at fartøyet har seilt seks ganger i disse farvannene.

Praksisen for å utstede farledsbevis i Norge har sett tilfeldig ut. Det virker nesten som om det er automatikk i at man utsteder halvparten av disse farledsbevisene som det søkes om. Dette bringer opp problemstillingen om kvalitetssikring av utstedte farledsbevis.

Svenske losregler, for eksempel, har kun to dispensasjoner på losplikten:

1. Fartøy som i en etablert tidstabell anløper samme havn minst fem ganger per døgn
2. Utenlandske statsfartøy (for eksempel militære fartøyer)

Bellonas forslag:

Alle som søker om farledsbevis må gjennomføre farledsbevisprøve. Dispensasjoner bør begrenses til et minimum, ref. Svensk Losstandard.

HAR MS SERVER- OG MS FULL CITY-ULYKKEN LÆRT OSS NOE?

MS Server-ulykken:

- 1) Los debarkerte før ulykken.
- 2) Den greske kapteinens første tur til Norge.
- 3) VTS oppdaget ikke situasjonen (pga lav bemanning) som utviklet seg og fartøyet mistet styrefart pga manglende ballasting, og drev mot Fedje.
- 4) Da fartøyet var ca 5 min unna Fedje oppdaget VTS situasjonen.
- 5) Fartøyet meldte ikke fra om situasjonen som utviklet seg.
- 6) Hendelsesforløpet og ulykken skjedde i det området som skal være best overvåket langs Norges kyst.

MS Full City-ulykken:

- 1) Fartøyet var unntatt fra losplikten og gikk til en ankringsplass lokalisert så nær opptil vår eksponerte skjærgård som overhodet mulig. Ankringsplassen var verken formelt godkjent eller på noen måte kvalitetssikret i forhold til vær, vind og krav til fartøy som benytter ankringsplassen.
- 2) Den kinesiske kapteinen som manglet erfaring med norske kystforhold, forholdt seg til anvisninger fra Brevik VTS selv om trafikksentralen ikke hadde ansvar for området (som omfatter Såsteinflaket der fartøyet skulle ankre opp). Brevik VTS opplyste ikke om vær-situasjonen eller at det var meldt storm senere den dagen.
- 3) Mannskapet på Full City oppfattet (rett eller galt) ikke storm- og kulingvarsel med vindretninger som i praksis gjorde ankring på Såstein umulig/svært farefullt (vindretning fra sørøst). At fartøyet var i ballast gjorde situasjonen enda mer farefull.
- 4) Det var losstasjonen som først oppdaget at Full City kom i drift og varslet Brevik VTS.

I etterpåklokskapens lys er det lett å identifisere en rekke faktorer som med minimal innsats ville ha brutt ulykkeskjeden for ovenstående uhell. Full City-ulykken ville aldri ha skjedd dersom Brevik VTS hadde hatt ansvar for ankringsområdet, og/eller om Kystverket hadde utarbeidet relevante prosedyrer og seilingsregler for ankring ved Såsteinflaket.