

**Undersøkelse
vedrørende ansvarsforhold m m
for sikkerhet til sjøs**

Forord

Rapporten fra Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende ansvarsforhold m m for sikkerhet til sjøs sendes ikke Stortinget som egen sak. Stortinget orienteres om resultatet av undersøkelsen i Dokument nr 2.

Riksrevisjonen, 6. oktober 1998.

For Riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem

Leder

Innhold

	Side
Sammendrag	7
1 Innledning	8
1.1 «Sikkerhet til sjøs» – et vidt begrep	8
1.2 Bakgrunn og formål	8
1.3 Metode og arbeidsopplegg	8
2 Organisering, ansvar og oppgavefordeling	9
2.1 Ansvar for sikkerheten til sjøs er delt mellom en rekke departementer og etater	9
2.2 Oversikt over oppgavefordelingen før omorganiseringen	9
2.2.1 Forebyggende tiltak for å sikre personer, verdier og miljø	10
2.2.2 Beskyttelse mot uhjemlet fiske og ulovlig vareførsel	13
2.2.3 Beredskap og aksjonering	13
3 Utredninger om sikkerhet til sjøs de siste årene	16
3.1 Miljø sikkerhet i innseilingsleder	16
3.2 Miljø sikkerhet i farledene	17
3.3 Innstilling fra det interdepartementale kystforvaltningsutvalget	17
3.4 Avsluttende innstilling fra kystforvaltningsutvalget	18
3.5 Vurdering av eventuell organisatorisk samordning mellom sjøfartsdirektoratet og kystverket	19
3.6 Koordinert meldings- og informasjonsfunksjon i kystforvaltningen	19
4 Regjeringens oppfølging av kystforvaltningsutvalgets innstilling	21
4.1 St prp nr 1 (1993–94) Gul bok	21
4.2 St prp nr 1 (1994–95) for Forsvarsdepartementet	21
4.3 St prp nr 51 (1994–95) Om omprioritering og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet for 1995 ...	22
4.4 St prp nr 1 (1995–96) for Forsvarsdepartementet	22
4.5 Ot prp nr 41 (1996–97) Forslag til lov om kystvakten	22
5 De berørte departementenes oppfølging av kystforvaltningsutvalgets forslag	23
5.1 Miljøverndepartementet	23
5.2 Fiskeridepartementet	24
5.3 Justisdepartementet	25
5.4 Nærings- og handelsdepartementet	26
5.5 Finansdepartementet	27
5.6 Forsvarsdepartementet	27
6 Departementenes oppfølging av andre foreslåtte tiltak	28
7 Oppsummering	29
8 Departementets kommentarer	31
Vedlegg: Oljedirektoratets brev av 3. april 1998 til Kommunal- og regionaldepartementet	32

Sammendrag

Riksrevisjonen setter i denne rapporten søkelyset på forvaltningens oppfølging og gjennomføring av forslag og vedtak om endringer innenfor den norske kystforvaltningen fra 1990 til 1998. Endringene har vært relativt vidtrekkende og har favnet både organisatoriske forhold, regelverk, bruk av informasjon på tvers av etatsgrenser og bruk av nye navigasjons- og overvåkingssystemer langs kysten.

Formålet med Riksrevisjonenes undersøkelse har vært å få utarbeidet en så oppdatert beskrivelse som mulig av hvor langt forvaltningen har kommet i arbeidet med å følge opp vedtatte tiltak for å skape en mer målrettet og effektiv kystforvaltning.

Undersøkelsen er kun basert på informasjon som har vært tilgjengelig via utredninger, stortingsdokumenter og departementenes egne dokumenter og redegjørelser. Nærings- og brukerinteresser er ikke trukket inn i analysen.

Viktige årsaker til omstillingen innenfor kystforvaltningen har vært behovet for å skape klarere ansvarsforhold og bedre utnyttelse av ressursene såvel i akutt situasjoner som i arbeidet med overvåking og kontroll langs kysten. Da kystforvaltningsutvalget avga sin innstilling i 1993, ble organiseringen av kystforvaltningen beskrevet som fragmentert og preget av til dels mangelfull informasjon og koordinering på tvers av etatsgrensene. Bildet ble ytterligere komplisert når en vurderte organiseringen på regionalt og lokalt nivå.

Når det gjaldt tilgang på ressurser, ble det avdekket stor ubalanse mellom de ulike etatene. Mens enkelte etater til tider hadde fartøyer med ledig kapasitet, måtte andre etater leie inn fartøyer.

Daværende regelverk ble også vurdert å legge hindringer i veien for en bedre utnyttelse av de samlede ressursene innenfor kystforvaltningen. Det ble pekt på at regelverket ga enkelte profesjoner enekompetanse på å utføre spesielle oppgaver; i særlig grad tollere, politiet og ansatte i skipskontrollen.

Tiltakene som ble gjennomført i kjølvannet av kystforvaltningsutvalgets innstilling, har i vesentlig

grad handlet om endringer i organisering av oppgaveløsningen, endringer i regelverk og bruk av ny teknologi og moderne informasjonssystemer. Parallelt med oppfølgingen av kystforvaltningsutvalgets forslag har Fiskeridepartementet hatt ansvar for oppfølgingen av to utredninger om tiltak som kan bedre miljø sikkerheten i innseilingsledene til olje- og kjemikaliebaserte industrianlegg og farledene generelt. Gjennom disse utredningene ble det fremmet en rekke relativt detaljerte forslag. Dette dreide seg om innføring av seilingsregler for bruk av farvannet, fastsetting av forbudte møteplasser, bedre merking og fyrbelysning, etablering av kjemikalieberedskap, lostvang, endringer i praksis for bruk av taubåteskor-te mv. Det mest omfattende enkeltstående tiltaket var antakelig forslaget om opprettelse av trafikksentraler for innseilingsledene til de olje- og kjemikaliebaserte havneområdene.

Riksrevisjonens gjennomgåelse har vist at det har tatt lengre tid enn opprinnelig planlagt å sette i verk de vedtatte endringene. Undersøkelsen har også vist at de viktigste forutsetningene for å utføre kystforvaltningsoppgavene effektivt nå er til stede, selv om ikke alle brikkene er på plass. En har ennå ikke kommet i havn med etablering av et felles meldings- og informasjonssystem for samordnet – sivil og militær – overvåking av kysten, samlokalisering av hovedredningsentralene og de nærliggende kystradiostasjonene og med prising av Forsvarets tjenester.

Forsvarsdepartementet har etter gjennomføringen av kystforvaltningsutvalgets anbefalinger fått et utvidet ansvar for overvåking og kontroll med de kystnære havområdene, men uttaler at det overordnede ansvaret for sikkerheten til sjøs fortsatt i for stor grad er splittet opp og tillagt forskjellige etater.

Trafikksentralen for Oslofjorden skal etter gjeldende planer bli satt i drift medio 1998. Trafikksentralen på Kvitsøy er i prosjekteringsfasen og planlegges satt i drift i år 2000.

1 Innledning

Oppgaver i forbindelse med kystforvaltningen er fordelt på svært mange departementer og etater. Både for utenforstående og ansatte i sektoren kan det være vanskelig å ha oversikt over hvem som har ansvaret for hva i ulike situasjoner; i forebyggende arbeid, i løpende virksomhet og i akutte situasjoner. Fra 1990 og framover har det blitt lagt ned et betydelig arbeid i å utrede en bedre oppgaveløsning og samordning av ressursene innen kystforvaltningen. Betydelige endringer er også gjennomført. Denne undersøkelsen gir en oversikt over status ved inngangen til 1998.

1.1 «SIKKERHET TIL SJØS» – ET VIDT BEGREP

En av hovedmålsettingene for den norske kystforvaltningen er å arbeide for *sikkerhet til sjøs*. I rapport om ansvarsfordeling, ressursbruk og informasjonsflyt i kystforvaltningen, utarbeidet av Statskonsult på oppdrag fra kystforvaltningsutvalget, blir sikkerhetsbegrepet konkretisert til å omfatte aktiviteter som gjennomføres for å

- sikre liv og helse, gods og annen last, skip og utstyr
- verne mot skader på naturmiljø og marin fauna og flora, anlegg, utstyr og annen eiendom
- beskytte mot overfiske/uhjemlet fiske, ulovlig innførsel av personer/varer til Norge

Forsvarsmessig sikkerhet, vern mot terroristaksjoner o.l er i denne sammenheng holdt utenfor begrepet sikkerhet til sjøs.

Selv når aktivitetene som dreier seg om forsvarsmessig sikkerhet og vern mot terroristaksjoner holdes utenfor, favner begrepet sikkerhet til sjøs vidt.

1.2 BAKGRUNN OG FORMÅL

Den norske kystforvaltningen har ansvar for betydelige og svært varierte oppgaver i forbindelse med å trygge sikkerheten til sjøs i henhold til den definisjonen som er presentert ovenfor. Ansvaret er dessuten fordelt på svært mange departementer og etater. Kystforvaltningen har dessuten vært gjenstand for mange utredninger og endringer fra begynnelsen av 90-tallet og fram til i dag. Stortingets beslutning om etablering av en indre kystvakt og forvaltningens gjennomføring av dette vedtaket er antakelig den største endringen.

Formålet med Riksrevisjonens analyse av sektoren har vært å gi et så godt og oppdatert bilde som mulig av

- hvordan sektoren er organisert
- hvilke av de foreslåtte tiltakene som er besluttet gjennomført
- hvor langt forvaltningen har kommet i arbeidet med å gjennomføre de vedtatte endringene

Det har ligget utenfor denne analysen å undersøke hvordan brukerne av kystforvaltningens tjenester oppfatter effektiviteten, hvor klar ansvarsdelingen mellom de ulike aktørene er, osv.

1.3. METODE OG ARBEIDSOPPLEGG

Denne analysen er kun basert på informasjon som har vært tilgjengelig via utredninger, stortingsproposisjoner, odelstingsproposisjoner og departementenes egne redegjørelser om hvilke tiltak som er iverksatt for å sette Stortingets vedtak ut i livet.

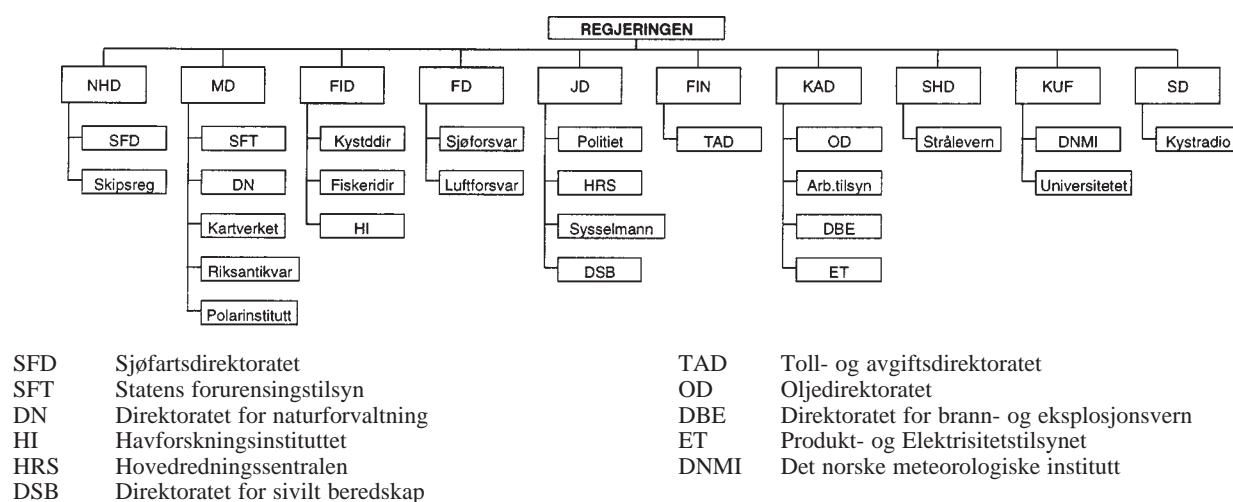
I forprosjektfasen har Riksrevisjonen hatt møter med departementene som har hovedansvaret for sikkerheten til sjøs.

2 Organisering, ansvar og oppgavefordeling

2.1 ANSVARET FOR SIKKERHETEN TIL SJØS ER DELT MELLOM EN REKKE DEPARTEMENTER OG ETATER

Ansvar for forvaltningens arbeid med sikkerhet til sjøs er delt mellom en rekke departementer, jf figur 1. Fem departementer er tungt inne på ansvarssiden.

I tillegg kommer fem andre departementer med ansvar for deler av oppgavene i kystforvaltningen. På direktorats- og etatsnivå er rundt 25 etater ansvarlige for større og mindre deler av oppgaveløsningen. Lokalt er også kommunene tillagt ansvar for en del av oppgaveløsningen for å trygge sikkerheten til sjøs.

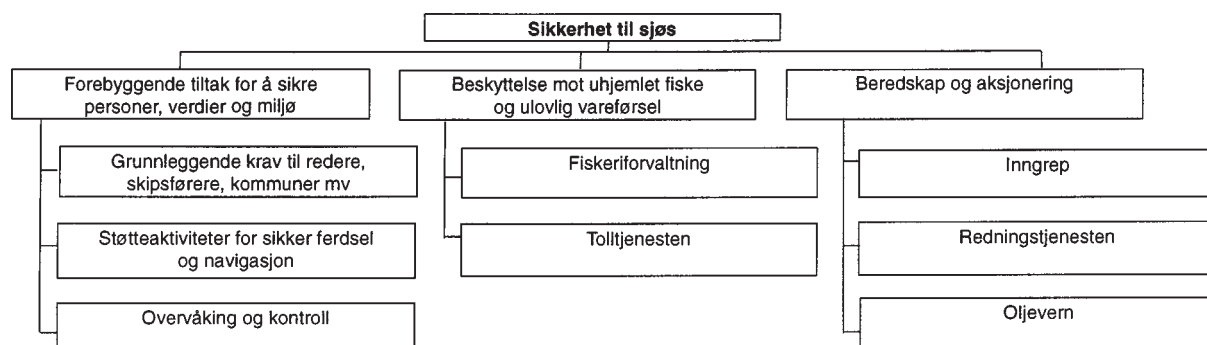


Figur 1 Departementer og underliggende enheter med ansvar for sikkerhet til sjøs

2.2 OVERSIKT OVER OPPGAVEFORDELINGEN FØR OMORGANISERINGEN

På de neste sidene beskrives de oppgavene som hører inn under området sikkerhet til sjøs og hvem som har ansvaret for å gjennomføre dem. Beskrivelsen

bygger på en kartlegging som Statskonsult gjennomførte på oppdrag fra kystforvaltningsutvalget i 1993. Beskrivelsen her er imidlertid holdt på et mer overordnet nivå. Kartleggingen tok utgangspunkt i den oppgavestrukturen som er vist på figur 2.



Figur 2 Oppgavestruktur for sikkerhet til sjøs

2.2.1 Forebyggende tiltak for å sikre personer, verdier og miljø

De forebyggende tiltakene for å sikre personer, verdier og miljø er delt i tre undergrupper:

- grunnleggende krav til redere, skipsførere, kommuner mv
- støtteaktiviteter for sikker ferdsel og navigasjon
- overvåking og kontroll

Grunnleggende krav til redere, skipsførere, kommuner mv

Formålet med å utarbeide og overvåke de grunnleggende kravene til sikkerhet er å regulere hva som må forbys og hva som må påbys for å opprettholde en god sikkerhet på norske skip og skip i norske farvann.

Ansvar for å ivareta de grunnleggende kravene til redere, skipsførere, kommuner osv er lagt til Sjøfartsdirektoratet og Kystverket slik det framgår av tabell 1.

Tabell 1 Ansvarsdeling for ivaretagelse av de grunnleggende kravene til redere, skipsførere, kommuner mv

Oppgaver	Ansvar	
	Sjøfartsdirektoratet	Kystverket
Sørge for skips sjødyktighet	x	
Arbeidstid- og miljø om bord	x	
Ferdsel		x
Bruk av los		x
Havneadministrasjon		x
Kystsoneplanlegging		x ¹

¹ Kystverket og Fiskeridirektoratet har innsigelsesrett

Alle arbeidsoppgavene som er listet opp ovenfor, har hjemmel i lov (bl a sjødyktighetsloven, sjøloven, måleloven, sertifiseringsloven, sjømannsloven, NIS-loven, mønstringsloven, losloven, havne- og farvannsloven, arbeidstidsloven og plan- og bygningsloven).

Selv om Norge har et nasjonalt regelverk, er det likevel en gjennomført politikk at det i minst mulig grad skal utformes nasjonale særkrav til sikkerheten til sjøs. Tankegangen er at dersom Norge som en stor skipsfartsnasjon stiller strengere krav til sikkerhet langs norskekysten enn det som er godtatt av IMO (FNs maritime organisasjon), vil Norge bli møtt med mottiltak andre steder i verden.

Støtteaktiviteter for sikker ferdsel og navigasjon

Støtteaktivitetene er tjenester som statlig og kommunal forvaltning yter til skipsfarten, fiskerinæringen osv. Tjenestene omfatter fyr- og merketjenester, lostjenester, annen navigasjonsstøtte av ulike slag, havneutbygging og administrasjon.

Støtteaktivitetene som gjennomføres for å ha sikker ferdsel og navigasjon, er hovedsakelig lagt til Kystverket. Kommunene og enkelte andre statlige virksomheter deltar også på begrensede områder, jf tabell 2.

Tabell 2 Ansvarsdeling for ivaretagelse av støtteaktiviteter for å ha sikker ferdsel og navigasjon

Oppgaver	Ansvar		
	Kystverket	Kommuner	Andre
Fyr- og merketjenesten	x	x	
Lostjenesten	x		
Navigasjonsstøtte	x		FTD ¹
Trafikksentraler	x		
Led- og farvannsutbedring	x	x	
Havneutbygging	x	x	
Fiskerihavner	x		
Sjøkart			Kartverket
Meteorologisk varslingsstj.			DNMI

¹ Forsvarets tele- og datatjeneste

Losloven og havne- og farvannsloven er de to mest sentrale lovene bak de omtalte støtteaktivitetene.

Overvåking og kontroll

Dette området omfatter bl a arbeidet med å forebygge brudd på regelverket og oppdage regelbrudd og farlige forhold og situasjoner der det er behov for å gripe inn og reagere. Innhenting av data for bruk i annen sammenheng, f eks i værvarsling, hører også inn under området.

Det er innenfor dette området det har funnet sted flest endringer i ansvarsdelingen mellom de ulike

aktørene de siste årene. Situasjonen var preget av at det var svært mange aktører aktive på området, og at det var svært mange formål som ble ivaretatt ved hjelp av overvåking og kontroll. Et annet særtrekk var at det ofte var samme type virkemidler som ble brukt av aktørene for å dekke de ulike formålene. Virkemidlene var i stor grad observasjon og inspeksjon ved hjelp av fartøyer og fly på stedet. De viktigste aktørene på området var Sjøforsvaret, Fiskeridirektoratet, SFT, Kystverket og Sjøfartsdirektoratet. Tabell 3 på neste side viser hvordan overvåkings- og kontrolloppgavene var organisert før opprettelsen av den indre kystvakten.

Tabell 3 Ansvarsdeling – overvåking og kontroll

Oppgaver	Ansvar					
	Sjøforsv	Fisk.dir	SFT	Kystverket	SFD ¹	Andre
Militærovervåking av sjøterritoriet og aktiviteter i indre farvann	x			x		
Fiskerioppsyn	x	x				
Lakseoppsyn						Fylkesm
Kystoppsyn		x				
Tilsyn m/algeoppblomstring manetinvasjon med mer	x	x				HI
Oseanografi/havets tilstand	x					HI
Meteorologi						DNMI
Tilsyn med naturreservater						DN
Forurensing/utslipp			x		x	
Ferdsel	x			x		
Tilsyn med fyr, merker og andre navigasjonshjelpemidler				x		
Farvannskontroll utenfor havnedistrikt				x		
Kontroll med skips sjødyktighet					x	
Havnestatskontroll av fremmede skip					x	
Tilsyn med arbeidsmiljø om bord i skip					x	
Tolloppsyn	x					Tollv Politiet
Håndheving av norske lover	x					Politiet
Overvåking av nød- og kallefrekvenser på radio						Telenor

¹ Sjøfartsdirektoratet

Hjemlene for å drive overvåking og kontroll finnes stort sett i havne- og farvannsloven, forurens-

ingsloven, lov om norsk økonomisk sone, saltvannsfiskloven, tolloven og sjødyktighetsloven.

2.2.2 Beskyttelse mot uhjemlet fiske og ulovlig vareførsel

Tiltakene for å beskytte mot uhjemlet fiske og ulovlig vareførsel inndeles i to områder:

- fiskeriforvaltningen
- tolltjenesten

Fiskeriforvaltningen

Fiskeriforvaltningen omfatter bl a arbeidet med regulering av tradisjonelt fiske, oppsyn og kontroll med fiske, fangst og havbruk samt kystsoneforvaltning.

Ansvar for fiskeriforvaltningen ble før opprettelsen av den indre kystvakten hovedsakelig utført av Fiskeridirektoratet og av Sjøforsvaret/Kystvakten. Etter omorganiseringen er flere av oppgavene med fiskerioppsyn og lakseoppsyn overført til den indre kystvakten.

Tabell 4 Ansvarsdeling – oppgaver vedrørende fiskeriforvaltning

Oppgaver	Ansvar		
	Fiskeridirektoratet	Kystvakten	Andre
Regulering av fiske	x		
Fiskerioppsyn	x	x	Statsadv/Politi
Lakseoppsyn	x		Politi/lensmenn
Havbruk	x		
Kvalitetskontroll	x		
Kystsoneforvaltning	x		MD

Fiskeridirektoratets mandat er hjemlet i en rekke lover; lov om norsk økonomisk sone, saltvannsfiskeloven, råfiskeloven, deltakerloven og hvalloven. Sjøforsvarets mandat er regulert i kystfartsloven.

Tolltjenesten

Målsettingen med tolltjenesten er å

- sikre riktig fastsettelse og rettidig innbetaling av toll og avgifter
- verne samfunnet mot illegal vareførsel

Det er hovedsakelig Tollvesenets distriktsapparat som utfører tolltjenester. Gjennom etableringen av den indre kystvakten er imidlertid visse oppgaver delegert til det nye tilsynet. Tollvesenet samarbeider med en rekke instanser om informasjonsinnhenting og underretning.

Tollvesenets mandat hjemles i tolloven.

2.2.3 Beredskap og aksjonering

Statskonsult delte i sin kartlegging dette området inn i

- inngrep (politimyndighet)
- redningstjeneste
- oljevernberedskap

Inngrep

Målet for området «inngrep» er å beskytte all lovlig virksomhet langs norskekysten (omfatter også å hindre ulovlig innførsel av personer og varer) og å avverge potensielle trusler mot sikkerheten til personer, naturmiljø og eiendom. For øvrig søker virksomheten å hindre alle former for ulovlig aktivitet ved direkte inngripen. Oppgave- og ansvarsdelingen er skissert i tabell 5.

Om lag 25 ulike lover hjemler de aktivitetene som er skissert i tabellen.

Tabell 5 Ansvarsdeling – inngrep eller politimyndighetsoppgaver

Oppgaver	Ansvar					
	Politikamre	Spesielle politikamre	Statsadvokaten i Rogaland og Tromsø	SFD Skipskontroll	Sjøfartsinspektøren	Andre
Overvåking av trygg ferdsel for småbåter	x					
Overvåking av kontinentalsokkelen		x				
Overvåking av norsk territorialfarvann				x		SFT, kystvakten
Påtalemessig myndighet i kontinentalsaker og fiskerisaker			x			
Inngripen ved fare for forurensing fra skip				x		
Påtalemessig myndighet i skipfartssaker					x	
Påtalemyndighet i hht saltvannsfiskeoven § 46						Kystv
Politimyndighet overfor utlendinger i norsk territorialfarvann						Sjøforsv

Redningstjenesten

Redningstjenestens mål er å yte øyeblikkelig hjelp for å redde mennesker fra død eller skade som følger av akutte ulykkes- eller faresituasjoner.

Justisdepartementet har det overordnede ansvaret for redningstjenesten. Hovedredningssentralene og de lokale redningssentralene har ansvaret for den operative samordningen av tjenesten. Redningstjenesten består av to hovedredningssentraler og 55 lokale redningssentraler (identiske med politikamrene og sysselmannsambetet på Svalbard).

Redningstjenesten i Norge har følgende særtrekk:

- Det er en integrert tjeneste som omfatter alle typer redningsaksjoner: sjø-, land- og flyredning
- Politiet er utpekt til å koordinere innsatsen i konkrete ulykkestilfeller
- Redningstjenesten utøves som et samvirke mellom en rekke offentlige etater, frivillige hjelpeorganisasjoner og private selskaper med egnede ressurser til redningsinnsats
- Hovedredningssentralene har et eget budsjett til oppbygging av infrastruktur og til drift av sentralene

Hovedredningssentralene vil normalt lede større sjøredningsaksjoner, mens de lokale redningssentralene vil lede landredningsaksjonene. Hver hovedredningssentral har en redningsledelse bestående av po-

litimesteren som formann og representanter fra Forsvaret, Telenor, Lufttrafikkjentenesten og helsevesenet.

Når behov oppstår, har redningstjenesten adgang til ressurser fra

- Poli- og lensmannsetaten
- Sjøforsvaret
- Brannvesenet
- Helsevesenet
- Siviltforsvaret
- Luftfartsverket
- Telenor
- Kystverket
- Fiskeridirektoratet
- SFT
- Frivillige organisasjoner (NSSR, Norges dykkerforbund)
- Private selskaper: sivile helikopterselskaper, sivile rute- og småflyselskaper, fiske- og handelsfartøyer osv

Oljevernberedskap

Oljevernets mål er å forhindre akutt forurensing. Det skal i tillegg finnes en beredskap som kan begrense skadene ved eventuelle utslipp.

Oljevernberedskapen omfatter tiltak som stiller krav til statlig, kommunal og privat beredskap mot akutt forurensing. Tiltakene er rettet mot eller knyttet til petroleumsvirksomhet, skipsfart, skipsvrak

langs norskekysten og landbasert virksomhet. SFT har det koordinerende ansvaret for oljevernberedskapen. Ansvaret er imidlertid delt mellom aktører

som befinner seg på statlig, kommunalt og privat nivå, jf tabell 6.

Tabell 6 Ansvarsdeling – oljevern

Oppgaver	Ansvar					
	SFT	Kommuner	Privat oljevernberedskap	OD	DBE	Andre
Oljevernberedskap	x	x	x			SFD
Sikkerhet i petroleumsvirksomheten				x		
Sikkerhet og forebyggende arbeid – om bord						SFD
Forebyggende aktivitet på landjorda					x	

I tillegg til de nevnte aktørene trekkes Kystvakten inn ved aksjonering og Sivilforsvaret ved oppryddingsaksjoner i strandsonen.

SFT leder større oljevernaksjoner på vegne av staten. I slike tilfeller avgir Forsvaret både personell og fartøyer til aksjonen.

3 Utredninger om sikkerhet til sjøs de siste årene

I løpet av de siste 6–7 årene har det blitt lagt ned et betydelig arbeid i å utrede en bedre oppgaveløsning og samordning av ressursene innenfor kystforvaltningen.

- | | |
|---------------|---|
| 1 Juni 1990 | Miljø sikkerhet i innseilingsleder. Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeridepartementet for å utrede tiltak for å styrke miljø sikkerheten i innseilingsledene til olje- og kjemikaliebaserte industri-anlegg |
| 2 Mars 1993 | Miljø sikkerhet i farledene. Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Kystdirektoratet for å foreta en fullstendig gjennomgang av kysten med henblikk på å sikre seilassen og derigjennom styrke miljø sikkerheten langs hele kysten |
| 3 April 1993 | Innstilling fra det interdepartementale kystforvaltningsutvalget med foreløpige forslag til tiltak for å bedre utnyttelsen av de samlede ressurser innenfor kystforvaltningen |
| 4 August 1993 | Avsluttende innstilling fra kystforvaltningsutvalget. Innstilling avgitt på bakgrunn av høringsuttalelser vedrørende rapport nr 3 ovenfor |
| 5 August 1993 | Vurdering av organisatorisk samordning mellom Sjøfartsdirektoratet og Kystverket. Innstilling fra en interdepartemental arbeidsgruppe |
| 6 Mai 1995 | Rapport vedrørende koordinert meldings- og informasjonsflyt i kystforvaltningen |

Rapport nr 5 og 6 ble utarbeidet som en direkte oppfølging av innstillingen fra det interdepartementale kystforvaltningsutvalget.

3.1 MILJØSIKKERHET I INNSEILINGS-LEDER

Dette er en rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeridepartementet for å utrede tiltak som kan styrke miljø sikkerheten i innseilingsledene til olje- og kjemikaliebaserte industri-anlegg. Arbeidsgruppen avga sin rapport i juni 1990. Rapporten ble senere utgitt som NOU 1991:15.

Mandat

Arbeidsgruppen hadde følgende mandat: «Arbeidsgruppen skal foreslå iverksettelse av tiltak for å styrke den miljømessige sikkerhet ved innseilingsledene til olje- og kjemikaliebaserte industri-anlegg, herunder havne- og farvannstiltak, skipstekniske tiltak, organisering og rutiner om bord og i rederiene, samt beredskapstiltak ombord og i land. Den ansvarlige for gjennomføringen av tiltak skal fremgå av gruppens tilråding».

Påpekte problemer og årsaken til dem

Gruppen peker på de forskjellige forholdene som medfører at det må utvises spesiell oppmerksomhet for å unngå forurensing i Norge. Rapporten gir en beskrivelse av klimatiske forhold, farlige og forurensende laster og de fartøyene som benyttes til denne transporten. Det påpekes som spesielt urovekkende at tankskipsflåten domineres av eldre fartøyer som bare i begrenset grad tilfredsstiller moderne sikkerhetskrav. Arbeidsgruppen nevner også de problemene som har meldt seg de senere årene, som f.eks. lite homogene besetninger hva angår utdanning, språk og kulturell bakgrunn. Det framheves videre at de større oljeselskapene har funnet behov for å etablere kontrollordninger for de fartøyene som skal leies inn på grunn av manglende tillit til den kontrollen som utføres av offentlige myndigheter, classeselskaper og rederier.

Arbeidsgruppen utpeker innseilingene til følgende områder som de mest utsatte for forurensing:

- Fredrikstad og Sarpsborg
- Oslo og Slagentangen mv
- Grenland
- Risavika og Kårstø mv
- Sture og Mongstad

Forslag til tiltak

Arbeidsgruppen uttaler at ansvaret for farlig og forurensende gods er fordelt på for mange instanser. Dette leder til komplisert og lite samordnet regelverk og dermed redusert sikkerhet. Arbeidsgruppen foreslår at ansvaret for koordinering og forenkling av regelverk vedrørende farlig gods legges til Kommunaldepartementet.

Rapporten fra arbeidsgruppen gir for øvrig en relativt detaljert beskrivelse av forslag til tiltak innenfor de utsatte områdene. Dette gjelder forslag om opprettelse av flere trafikksentraler, seilingsregler for bruk av farvannet, fastsetting av forbudte møteplasser, bedre merking og fyrbelysning, etablering av kjemikalieberedskap, lostvang, endringer i praksis for bruk av taubåteskorte osv.

3.2 MILJØSIKKERHET I FARLEDENE

Ovennevnte utredning (NOU 1991:15) begrenset seg til å omhandle miljø sikkerhet i innseilingsledene til de mest betydelige olje- og kjemikaliebaserte havneområdene. I november 1990 ba Fiskeridepartementet Kystdirektoratet om å etablere en ny arbeidsgruppe som på bakgrunn av NOU 1991:15 Om miljø sikkerhet i innseilingsleder skulle foreta en fullstendig gjennomgang av kysten med henblikk på å sikre seilasen og derigjennom styrke miljø sikkerheten.

Mandat

Arbeidsgruppen ble bl a gitt følgende mandat: «Gruppen skal, på bakgrunn av rapporten «Miljø sikkerhet i innseilingsleder», foreta en fullstendig gjennomgang av kysten for å klarlegge i hvilke områder og for hvilke typer trafikk det bør fastsettes restriksjoner for seilas. På bakgrunn av denne gjennomgangen bes gruppen legge fram et samlet forslag for de kyststrekninger der slike restriksjoner bør fastsettes, og hvilke type restriksjoner som vil være mest hensiktsmessig i det enkelte farvann. Gruppen skal vurdere økonomiske og administrative konsekvenser av sine forslag».

Påpekte problemer og årsaken til dem

Arbeidsgruppen sluttet seg i all hovedsak til den problembeskrivelsen som framgår av NOU 1991:15. Det påpekes imidlertid i rapporten at når kysten som sådan skal studeres, vil en hele tiden måtte vektlegge en sum av faktorer som medfører at det er vanskelig å utpeke et farvann som mer utsatt enn andre. Resultatet er at det ses på som viktig å gjennomføre en generell forbedring ved tiltak som dekker deler av kysten.

Forslag til tiltak

Arbeidsgruppen foreslo at ansvaret for koordinering og forenkling av regelverk vedrørende farlig gods

legges til de tre mest berørte departementene: Kommunal- og arbeidsdepartementet, Utenriksdepartementet og Miljøverndepartementet. Rapporten gir en detaljert beskrivelse av tiltak som foreslås gjennomført innenfor de forskjellige farvann og leder.

3.3 INNSTILLING FRA DET INTER-DEPARTEMENTALE KYST-FORVALTNINGSUTVALGET

Regjeringen nedsatte i april 1992 et interdepartementalt utredningsutvalg for å kartlegge statens totale ressursbruk og ressursbehov langs kysten, samt å legge fram forslag til tiltak som kan bidra til en bedre framtidig utnyttelse av de samlede ressursene. Utvalget avga sin foreløpige rapport i april 1993.

Mandat

«Formålet med utvalget er å fremme forslag til bedre utnyttelse av statens totale ressurser langs kysten og i aktuelle havområder, sett i forhold til behovet for å øke innsatsen vedrørende kontroll, forebyggende oljevern og den nye perspektivplan for den sivile beredskap.

Den ordning som er etablert for havområdene utenfor territorialgrensen gir gode muligheter for å samordne de ulike departementers oppgaver. I kystområdene skjer det bare i liten grad tilsvarende samordning. Utvalgets arbeid bør derfor i det vesentligste konsentreres om statens totale ressursbehov og ressursbruk i disse områdene.»

Påpekte problemer og årsaken til dem

Utvalget pekte i sin rapport på at oppgavene og ressursene i de mer kystnære områdene var fragmentert og spesialisert.

Organiseringen var kjennetegnet ved mangelfull og komplisert koordinering, både når det gjaldt overordnet styring og styring på tvers av etatsgrensene. Utvalget pekte på at det kunne synes som om enkelte etaters tilknytning til ansvarlig departement og ansvardsdelingen mellom etatene var noe vilkårlig og preget av historisk utvikling. Spesielt synes dette å være tilfelle for Sjøfartsdirektoratet og Kystdirektoratet.

Utvalget uttalte at det på enkelte områder var utviklet et utstrakt samarbeid mellom enkelte etater/direktorater. På andre områder var det ikke utviklet gode nok samarbeidsrelasjoner og kommunikasjonsforhold i grensesnittet mellom de ulike etatene.

De ulike etatenes/direktoratenes regionale og distriktvis apparat var ulikt organisert, med egne distriktkontorer og egne distriktsgrenser. Hver etat hadde sine distriktkontorer med forskjellige distriktsgrenser. Videre hadde Fiskeridirektoratet to ytre apparater med ulike grenser og til dels likeartede oppgaver. Fiskeridepartementet arbeidet imidlertid med å få til bedre samordning i ytre fiskerietat. Ut-

valget kunne derfor slå fast at det forelå et betydelig potensiale for bedre ressursutnyttelse gjennom «opprydding» på det lokale planet, f.eks. gjennom samlokalisering, harmonisering av distriktsgrenser eller eventuelt sammenslåing av etater.

Informasjonsflyten i systemet var ikke koordinert på en god måte. «Det synes som om mange etater har ulike typer informasjon, men at informasjonen ikke blir formidlet videre til de respektive etater. Flere av etatene har f.eks. påpekt at andre etater har informasjon om skips bevegelser og tilstand som deres egen etat kunne hatt behov for», het det bl.a. i rapporten.

Utvalget pekte også på at ressursbruken ikke var god nok. Etatene hadde etablert egne løsninger når det gjaldt infrastruktur, overvåkingsfunksjoner, utstyr og operative ledelsesfunksjoner. Dette resulterte i at enkelte etater til tider hadde fartøyer med ledig kapasitet (f.eks. NSSR og Losvesenet), mens andre etater (f.eks. Fiskeridirektoratet og Tollvesenet) måtte leie inn fartøyer.

Utvalget pekte på at regelverket ga enkelte profesjoner enekompetanse på å utføre spesielle oppgaver. F.eks. hadde tollerne enekompetanse på å utføre tolloppsyn.

Utvalget kunne dessuten konstatere at mange etater hadde bygd opp en egen beredskaps- og aksjoneringsorganisasjon. Det var f.eks. etablert egne beredskapsorganisasjoner for Sjøforsvaret, hovedredningssentralene, den statlige oljevernberedskapen og kystradiotjenesten.

Forslag til tiltak

Utvalgets hovedforslag til løsninger kunne kort oppsummeres i følgende hovedpunkter:

- Økt bistand fra Forsvaret i forbindelse med kystforvaltningen
- Bedre koordinering av virksomheten i de kystnære områdene gjennom
 - bedre koordinering av ansvar for sikkerheten til sjøs ved organisatorisk samordning mellom Sjøfartsdirektoratet og Kystverket
 - opprettelse av et «indre kystoppsyn» for å ivareta tilsyns-, kontroll- og aksjoneringsfunksjoner langs kysten, herunder en tilpassning av den statlige oljevernberedskapen
 - en bedre koordinert overvåking av aktiviteten langs kysten og i havneområdene

3.4 AVSLUTTENDE INNSTILLING FRA KYSTFORVALTNINGSUTVALGET

På grunnlag av uttalelser fra 56 høringsinstanser avga kystforvaltningsutvalget sin endelige innstilling i august 1993. I denne innstillingen er det i særlig grad forslaget om å opprette et «indre kystoppsyn» som er gjenstand for nærmere vurdering.

Utvalget ga dessuten sin vurdering av et forprosjekt vedrørende utvikling av et system med formål å sikre en mest mulig samordnet og kostnadseffektiv overvåking av kysten og de havnære områdene. Resultatet av denne vurderingen ble at Fiskeridepartementet i 1994 påla Kystdirektoratet å utarbeide forslag til Fiskeridepartementet om et system for en koordinert meldings- og informasjonsfunksjon, jf. kap. 3.6.

Eventuell etablering av et indre kystoppsyn

Utgangspunktet for at en ville vurdere etableringen av et indre kystoppsyn, var at kontroll- og tilsynsfunksjonene i indre kystområder var fordelt på mange aktører. Det var et sterkt ønske å få samordnet aktivitetene og ressursene tilknyttet de ulike aktørene i indre kystforvaltning på en bedre måte. Utvalget tenkte seg at et indre kystoppsyn skulle ivareta følgende oppsyns-, kontroll- og aksjoneringsfunksjoner langs kysten

- fiskerioppsyn/kystoppsyn/ressurskontroll
- bistand ved algeinvasjoner
- miljøovervåking/miljøvern
- oljevern
- politioppgaver
- tolloppsyn
- sjøredning
- kontroll med fartøyer
- bistand til Sjøforsvaret i forbindelse med suverenitetshevdelse/overvåking
- fartøybistand til alle statsetater når behov oppstår

Ut fra ønsket om en mest mulig kostnadseffektiv ressursamordning og minst mulig ny organisasjonsbygging, burde kystoppsynet etter utvalgets oppfatning

- være tilknyttet et departement eller en etat som ivaretar en vesentlig del av Statens ansvar og oppgaver i de indre farvannene
- fortrinnsvis være tilknyttet en eksisterende virksomhet med en landsdekkende operativ organisasjon som kan ivareta behovet for såvel lokal som regional og sentral koordinering og ledelse, hvor døgnvaktordninger er etablert

Etter utvalgets vurdering var det tre alternative departementstilknytninger som framstod som de mest aktuelle:

- Forsvarsdepartementet (Forsvaret/Kystvakten)
- Justisdepartementet (Politiet)
- Fiskeridepartementet (Fiskeridirektoratet/Kystdirektoratet)

Utvalget konkluderte med at en tilknytning til Forsvarsdepartementet gjennom å etablere et indre

kystoppsyn som en utvidelse av Kystvakten – med utvidede fullmakter – ville være den beste løsningen både funksjonelt og økonomisk.

3.5 VURDERING AV EVENTUELL ORGANISATORISK SAMORDNING MELLOM SJØFARTSDIREKTORATET OG KYSTVERKET

Kystforvaltningsutvalget drøftet i sin innstilling spørsmålet om samordning av Kystverket og Sjøfartsdirektoratet. Utvalget konkluderte med at «det kan være hensiktsmessig med en bedre samordning av Kystdirektoratets og Sjøfartsdirektoratets virksomhet gjennom organisatorisk samordning».

Mandat

Etter drøftelser i regjeringen i mars 1993 nedsatte Administrasjonsdepartementet en arbeidsgruppe med følgende mandat:

«Det nedsettes en arbeidsgruppe ledet av Administrasjonsdepartementet og med representanter fra Fiskeridepartementet, Utenriksdepartementet og andre berørte departementer som utreder hvordan en organisatorisk samordning av Sjøfartsdirektoratet og Kystdirektoratet bør skje. Arbeidsgruppen bør også vurdere organiseringen på lokalplanet. Arbeidsgruppen rapporterer tilbake til Regjeringen til septemberkonferansen». Arbeidsgruppens rapport var ferdig i august 1993.

Gruppens vurderinger og anbefalinger

Rapporten gir en beskrivelse av problemer og utfordringer for sjøtransport og skipsfartsnæringen nasjonalt og internasjonalt. Arbeidsgruppen beskriver omfanget av skipstransporten og næringen som sådan og utfordringer mht sjøsikkerhet, framkommelighet og effektiv transport og sjøtransport i et samferdselspolitisk perspektiv og for skipsfartsnæringen.

Hovedtyngden av rapporten er imidlertid konsentrert om å beskrive hvordan Sjøfartsdirektoratets og Kystverkets virksomhet er organisert, sammenfall og ulikheter i målstruktur og samarbeid mellom i etatene slik det var i 1993.

Arbeidsgruppen bekreftet gjennom sine funn og vurderinger kystforvaltningsutvalgets konklusjon om at de to etatene opererer innenfor tilgrensende/samme saksfelt. Gruppen viste videre at oppgaveløsningen kunne bli bedre gjennom et nærmere samarbeid mellom de to etatene. Men gruppen understreket samtidig at selv om etatene opererte innenfor tilgrensende eller samme saksfelt, har de hver sine ansvarsområder. De konkrete grenseflatene hvor det finnes forbedringsmuligheter gjennom nærmere samarbeid/samordning utgjør en begrenset del av den samlede virksomheten i de to etatene. Gruppen

kunne ikke avdekke alvorlige eller omfattende «gap» mellom faktisk og ønsket tilstand på dette området, som kunne føres tilbake til organiseringen av forholdet mellom de to etatene. Det ble vurdert slik at de to direktoratene i større grad kunne bidra gjennom fastere samarbeid om

- policy- og regelutforming både nasjonalt og internasjonalt
- planlegging for å utnytte en større kunnskapsbase
- større utnyttelse av Kystverkets ressurser og kompetanse mht oppsyn og meldinger om potensielle skadevoldere
- større grad av bemyndigelse til losene til å gripe inn i potensielle faresituasjoner
- informasjon og opplæring for å øke kompetansen og kunnskapen om norske farvann, miljøregler og andre krav

Koordinering forut for og under aksjoner kunne etter gruppens vurdering forbedres bl a ved at Kystverkets rolle i beredskapssammenheng ble klargjort. Det ble videre konstatert at det var behov for en innskjerping og dokumentasjon av rutiner som allerede finnes. Avslutningsvis ble det nevnt at det næringsmessige og samferdselspolitiske elementet kan bli sterkere fokusert i begge etater, og at dette elementet må få større vekt i årene som kommer.

Arbeidsgruppen utredet tre alternative modeller for å løse samarbeidsbehovene mellom de to etatene:

- a) Samarbeid knyttet til nåværende organisering
- b) Felles distriktsgrenser / fysisk samlokalisering lokalt
- c) Full organisatorisk sammenslåing av de to direktoratene

Gruppen konkluderte med at det ville være mulig og forsvarlig å ivareta de konkrete samordningsbehovene innenfor rammen av dagens organisering, basert på samarbeid i konkrete tilfeller og på bestemte områder, og etter behov gjennom formalisert samarbeid i form av avtaler.

3.6 KOORDINERT MELDINGS- OG INFORMASJONSFUNKSJON I KYSTFORVALTNINGEN

Kystforvaltningsutvalget pekte i sin innstilling bl a på behovet for en bedre koordinering av meldingsfunksjonene til de ulike myndighetene som får meldinger fra skip eller agenter. I forbindelse med gjennomføring av kystforvaltningsutvalgets arbeid ble det gjennomført et forprosjekt med sikte på å utvikle et system for mest mulig samordnet og kostnadseffektiv overvåking av kysten og de nære havområdene.

På bakgrunn av avgitte rapporter i forprosjektet anså kystforvaltningsutvalget at det ville være fordelaktig om en eventuell meldings- og informasjonsfunksjon (M/I-funksjon) ble lagt til Kystverket, slik at generell melding kan gis til kompetent personell samtidig som eventuell bestilling av los normalt skal skje 24 timer på forhånd.

Av kystforvaltningsutvalgets sluttrapport framgikk det videre at Kystverket i så fall burde være ansvarlig for at ankomstmeldingsopplysningene er tilgjengelige for tollvesenet, Forsvaret, skipskontrollen og andre.

Uansett spørsmålet om M/I-funksjonen anså utvalget at de ansvarlige departementene snarest burde utrede mulighetene for et felles standardisert informasjonsskjema og hvorvidt det ville være tilstrekkelig om en av etatene mottok dette og videreformidlet det til de øvrige etatene. Utvalget la for øvrig til grunn at det måtte etableres et system med samordning av militære og sivile overvåkingssystemer og utveksling av informasjon mellom disse til bruk i forbindelse med farvannskontrollen. Dette ville være særlig aktuelt ved etablering av trafikksentraler for overvåking og kontroll med skipsfarten i indre farvann, f.eks. i Oslofjorden. Utvalget mente at det på sikt burde vurderes å integrere sivile og militære sentra for farvannskontroll langs kysten med sikte på å håndtere informasjon ett sted. Det burde videre vurderes å etablere et sentralt element for behandling av informasjon og videre distribusjon til aktuelle brukere.

Regjeringen sluttet seg til utvalgets tilrådinger, jf «Gul bok» for 1994. På denne bakgrunn avholdt Fiskeridepartementet et møte i mai 1994 med de berørte departementene for å legge forholdene til rette for å utrede opprettelsen av en koordinert meldings- og informasjonsfunksjon.

Konklusjonen ble fulgt opp i Fiskeridepartementets brev av 26. mai 1994 med pålegg til Kystdirektoratet om å utarbeide forslag til Fiskeridepartementet om et system for en koordinert meldings- og informasjonsfunksjon. På denne bakgrunn inviterte Kystdirektoratet de berørte etatene til å inngå i en arbeidsgruppe for å gjennomføre det aktuelle oppdraget.

Mandat

Arbeidsgruppen fikk som mandat å utarbeide et forslag til en koordinert meldings- og informasjonsfunksjon for skipstrafikken.

Vurdering av eksisterende løsninger og behov

Arbeidsgruppens arbeid viste at behovet for en koordinert meldings- og informasjonsfunksjon for skips trafikken varierer en god del mellom de ulike departementsområdene.

Det ble konstatert at Forsvaret allerede hadde et meldings- og informasjonssystem i drift. Dette var

imidlertid særlig utformet med tanke på å ivareta de behovene Forsvaret hadde for oppfølging og kontroll som følge av nye anløpsregler.

Innenfor Justisdepartementets områder ble det slått fast at det var politiet og hovedredningssentralene som måtte antas å ha behov for informasjon fra M/I-funksjonen. Begge disse instansene er imidlertid svært hendelsesorienterte og har således ikke behov for en kontinuerlig oppdatering fra en eventuell felles M/I-funksjon.

For Kystverkets del ble det slått fast at etaten er avhengig av best mulige opplysninger om fartøys- og godsbevegelser langs kysten. Dette er opplysninger som er av betydning for å avveie brukerinteresser samtidig som de er basis for analyser av kostnads- og risikomessig karakter. Behovet er hittil dekket ved ad hoc løsninger tilpasset det aktuelle problemet.

For Sjøfartsdirektoratets del konkluderte arbeidsgruppen med at direktoratet var avhengig av å kunne innhente alle relevante opplysninger om fartøyers identitet som navn, kjenningssignal, nasjonalitet og størrelse samt bevegelse i norske farvann, for å kunne planlegge og utføre sine forpliktelser overfor de landene som har inngått avtale om Port State Control. Dette har inntil nå blitt dekket av de opplysningene direktoratet har kunnet innhente direkte fra losformidlingssentralene. Opplysningene var imidlertid ikke lenger tilgjengelige direkte. Sjøfartsdirektoratet var derfor avhengig av å få tilsendt losbestillingslister pr telefax for å få opplysninger om skipsanløp.

SFTs behov for informasjon fra et koordinert meldings- og informasjonssystem knyttet seg i hovedsak til forurensing på sjøen.

Arbeidsgruppen ga en noe uklar beskrivelse av Tollvesenets behov for et koordinert meldings- og informasjonssystem.

Når det gjaldt havnene, ble det konkludert det med at de vil ha nytte av informasjon i en koordinert meldings- og informasjonsfunksjon for egen virksomhet. Behovet for integrering mellom den enkelte havn og M/I-funksjonen vil variere fra havn til havn.

Oppsummering av behov

Arbeidsgruppen oppsummerte behovsundersøkelsen på følgende måte:

«Dagens situasjon er karakterisert ved at de ulike organisasjonene benytter egne systemer og rutiner for å hente inn informasjon som skipsanløp. Mye av den samme informasjonen registreres av flere etater. Datateknologi benyttes bare i begrenset grad, og det er lite informasjonsutveksling mellom de ulike etatene. Dette medfører at meglere, agenter o l i stor grad må avgi delvis samme informasjon om fartøyer, mannskap, last, seilingsplaner osv til flere etater.»

Ved gjennomgang av de forskjellige instansenes informasjonsbehov fant arbeidsgruppen at

- Justisdepartementet med underliggende etater får sitt behov dekket ved summen av de kravene som stilles av Forsvaret og Tollvesenet
- Statens forurensingstilsyn får sitt behov dekket ved de kravene som stilles av Sjøfartsdirektoratet
- Sjøfartsdirektoratet får sitt behov dekket ved de kravene som stilles av Kystverket
- havner, meglere og agenter vil langt på vei få dekket sine behov ved summen av de kravene som stilles av Forsvaret, Kystverket og Tollvesenet

Arbeidsgruppen har på dette grunnlaget konsentrert oppmerksomheten om å utvikle et system som tilfredsstiller Forsvarets, Kystverkets og Tollvesenets behov.

Ifølge dagens regelverk er det en rekke forskjellige bestemmelser om hvilke fartøyer som skal avgi forhåndsmelding, hvordan de skal sendes, og hvem som skal ha dem. Forhåndsmeldingene er dels avhengige av nasjonalitet, dels størrelse og dels last.

Likeledes er det behov for forhåndsmelding for å benytte bestemte farvann ved føring av farlig eller forurensende last eller bestilling av los. Mottakeren av meldingene er statlige eller kommunale myndigheter.

Med utgangspunkt i opplysninger omtalt tidligere vil det ligge vel til rette for en forenkling og felles bestemmelse for forhåndsmelding. Arbeidsgruppen konkluderer med at det er Forsvarets, Kystverkets og Tollvesenets behov som er dimensjonerende for meldingsvolumet.

Mål og krav til en felles meldings- og informasjonsfunksjon

Arbeidsgruppen utarbeidet forslag til en felles meldings- og informasjonsfunksjon og hvilke ressurser som kreves. Plan for en trinnvis gjennomføring blir diskutert i rapporten fra gruppen.

4 Regjeringens oppfølging av kystforvaltningsutvalgets innstilling

4.1 ST PRP NR 1 (1993–94) GUL BOK

I St prp nr 1 (1993–94) for budsjetterminen 1994 sluttet Regjeringen seg til forslaget om å etablere et indre kystoppsyn som en utvidelse av dagens kystvaktvirksomhet, og med de oppgavene kystforvaltningsutvalget hadde foreslått. Regjeringen la særlig vekt på at dette ga muligheter for å løse oppsyns- og kontrolloppgavene langs kysten på en bedre måte, uten økte krav til ressurser samlet sett. Videre het det at forslaget var godt tilpasset anbefalingene fra Miljøverndepartementet om at et indre kystoppsyn skal være operativ aksjonsenhet i forbindelse med oljeutslipp til sjøs, jf den påbegynte utrustningen av kystvaktfartøy med oljevernutstyr.

Avslutningsvis ble det i nevnte proposisjon sagt at det fortsatt var en rekke spørsmål knyttet til etableringen av et indre kystoppsyn som måtte vurderes nærmere. Dette gjaldt i særlig grad konsekvenser av forslaget for Forsvarets organisasjon og prising av Forsvarets tjenester. Regjeringen ville derfor først kunne fremme forslag om å etablere et indre kystoppsyn i statsbudsjettet for 1995.

4.2 ST PRP NR 1 (1994–95) FOR FORSVARSDEPARTEMENTET

I denne proposisjonen heter det at Forsvarsdepartementet i samarbeid med Finansdepartementet og andre berørte departementer har foretatt en mer detaljert vurdering av bl a oppgaver, alternative egnede

fartøyer og organisasjonsmodeller, bemanning, operasjonskonsept, kostnader og innsparingspotensiale i forbindelse med etableringen av et indre kystoppsyn. Konsekvenser for Forsvarets organisasjon i forbindelse med etablering av et stående indre kystoppsyn er også vurdert.

Det framkom videre at et stående indre kystoppsyn ikke kunne etableres pr 1. januar 1995, bl a fordi aktuelle egnede fartøyer ikke var tilgjengelige. Forslaget kunne derfor ikke legges fram i forbindelse med St prp nr 1 for 95-budsjettet. Man ville imidlertid komme tilbake til saken i løpet av 1995.

I proposisjonen ble det henvist til at Regjeringen på et tidligere tidspunkt hadde besluttet å utarbeide et utkast til særlov om politimyndighet for Kystvakten og det indre kystoppsynet. Det refereres til at Forsvarsdepartementet er tillagt hovedansvaret for å utarbeide ovennevnte utkast til særlov i nært samarbeid med øvrige berørte departementer. Forsvarsdepartementet sier at det på denne bakgrunn er nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe for utarbeidelse av utkast til nevnte lov, og at Regjeringen ville ta sikte på å utarbeide et forslag til særlov i løpet av 1995.

Det refereres også til kystforvaltningsutvalgets tilrådinger om å utarbeide et system for brukerbetalning og kostnadsfordeling av de tjenestene som utføres for andre departementer og etater. Forsvarsdepartementet sier at departementet med utgangspunkt i kystforvaltningsutvalgets retningslinjer har utarbeidet et forslag til modell for brukerbetalning og kost-

nadsfordeling av de tjenestene Forsvaret utfører for andre departementer og etater. Spørsmålet om innføring av brukerbetaling og kostnadsfordeling skulle avklares i forbindelse med 1996-budsjettet.

4.3 ST PRP NR 51 (1994–95) OM OMPRIORITERING OG TILLEGGSBEVILGNINGER PÅ STATSBUDDSJETTET FOR 1995

Etablering av et indre oppsyn i indre kystsoner i tråd med de intensjonene som var trukket opp i Gul bok for 1994-budsjettet, ble vedtatt i forbindelse med behandlingen av St prp nr 51 (1994–95) Om omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 1995.

I proposisjonen meddelte Regjeringen også at den hadde som målsetting å bedre beredskapen i kystsonen gjennom etablering av en organisasjon for kystberedskap og aksjonsledelse (KYB-AL). Alle statlige ressurser burde derfor inngå i en organisasjon for kystberedskap og aksjonsledelse, hvor Forsvarskommandoene burde tillegges ansvaret for å iverksette og lede aksjoner som ikke var ivaretatt av redningssentralene og Statens forurensingstilsyn. Det het videre i samme proposisjon at ansvarlig fagdepartement/etat må sørge for at aksjonsledelsen har nødvendige hjemler til å iverksette aksjoner og å rekvirere aktuelle statlige og kommersielle ressurser på vegne av oppdragsgiver etter samme prinsipp som for redningsaksjoner. Det ville bli utarbeidet en beredskapsplan for ansvars- og arbeidsdeling mellom berørte etater under aksjoner.

Ved en slik ordning ville eksisterende statlige og aktuelle sivile kommersielle ressurser raskere og mer effektivt kunne settes inn ved behov for aksjoner. Når en så bort fra kostnader ved igangsatte aksjoner, ville ordningen ikke medføre store tilleggs-kostnader, het det bl a i proposisjonen. Ordningen ble forutsatt etablert pr 1. januar 1996 og gjennomført i løpet av 1996.

Regjeringen meddelte også at den ville foreslå at det ble etablert en database over statlige fartøyer og utstyr, og at det skulle etableres en ordning for formidling av tjenester mellom etatene.

4.4 ST PRP NR 1 (1995–96) FOR FORSVARS-DEPARTEMENTET

Under omtalen av kap 1790 Kystvakten sier departementet at det vil bli fremmet en lov om Kystvakten. Lovforslaget skal ha som mål å legge forholdene til rette for at Kystvakten effektivt og best mulig kan bidra til det statlige oppsynet med kysten og havområdene utenfor.

Det heter videre i samme proposisjon at det i overensstemmelse med St prp nr 51 (1994–95) Om omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 1995, vil bli etablert et stående kystopp-syn som en utvidelse av Kystvakten. Målet var at det stående kystopp-synet skulle være etablert pr 1. januar 1996, og at det skulle være sju fartøyer operative i løpet av 1996.

4.5 OT PRP NR 41 (1996–97) FORSLAG TIL LOV OM KYSTVAKTEN

Det var først gjennom denne proposisjonen at Regjeringen i mars 1997 fremmet forslag til lov om Kystvakten. Loven innebærer en samlet regulering av Kystvaktens organisasjon, ansvar og myndighet. Loven erstattet og samlet tidligere lovregulering av Kystvaktens myndighetsutøvelse og ga det rettslige grunnlaget for Kystvaktens myndighetsutøvelse. Likeledes regulerer loven Kystvaktens myndighetsutøvelse og ansvar innen den indre kystvakten som ble besluttet etablert ved Stortingets behandling av St prp nr 51 (1994–95), jf Innst S nr 220 (1994–95).

5 De berørte departementenes oppfølging av kystforvaltningsutvalgets forslag

Med basis i forslag til tiltak fra kystforvaltningsutvalget og St prp nr 1 (1993–94) ba Riksrevisjonen i brev av 3. februar 1997 de berørte departementene om å få opplyst hvordan disse forslagene og vedtakene var blitt fulgt opp. Konkret ba Riksrevisjonen om å få opplyst

- hvilke tiltak og forslag under departementets ansvarsområde som er iverksatt
- hvilke direktiver og føringer departementet har gitt for gjennomføringen
- departementenes framdriftsplan og oppfølgingen av framdriften
- status pr februar for de iverksatte tiltakene
- hvordan departementet koordinerer arbeidet med iverksatte tiltak med andre departementer
- hvordan departementet vurderer dagens organisering av det overordnede ansvaret for sikkerheten til sjøs

Brevet ble sendt til Miljøverndepartementet, Fiskeridepartementet, Justisdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Finansdepartementet, Planleggings- og samordningsdepartementet og Forsvarsdepartementet. Planleggings- og samordningsdepartementet svarer at departementet ikke i særlig grad er berørt av kystforvaltningsutvalgets utredning når det gjelder ansvarsforhold m m for sikkerhet til sjøs. Et utdrag av svarene fra de andre departementene er gjengitt nedenfor.

5.1 MILJØVERNDEPARTEMENTET

I brev av 16. april 1997 svarer Miljøverndepartementet at oppfølgingen av kystforvaltningsutvalgets innstilling på Miljøverndepartementets side i det alt vesentligste er gjennomført av underliggende direktorater. Ved siden av Statens forurensingstilsyn (SFT) som har det utøvende ansvaret for oljevernberedskapen, er det Direktoratet for naturforvaltning (DN) og Sjøfartsdirektoratet (SFD) som er berørt. SFD sorterer under Nærings- og handelsdepartementet, men er av Miljøverndepartementet delegert myndighet etter forurensingsloven og etter Inngrepskonvensjonen.

Statens forurensingstilsyn

Iverksatte tiltak

Det meget omfattende samarbeidet innen oljevern er nedfelt i en egen avtale fra 12. april 1996 om bistand fra Forsvaret til det statlige oljevernet. Hensikten med avtalen er å regulere ansvar og oppgaver for hhv Forsvaret og SFT i tilknytning til oljevernaksjoner som ledes av staten ved SFT. De større fartøyene i den ytre kystvakten er i dag en vesentlig ressurs i oljevernet. Imidlertid utgjør ressursene fra den indre kystvakten et viktig supplement til assistansen fra den ytre kystvakten.

Samarbeidet innebærer både at SFT får tilgang på personell, utstyr, «tilstedeværelse» osv, og at enkelte oppgaver som SFT i sin helhet ivaretok tidligere, er overtatt / skal overtas av Forsvaret.

Status

- Forsvarskommando Nord-Norge (FKN) har utpekt fast representant med varamann til SFTs aksjonsledelse.
- Forsvarets fartøyer (fartøyer i den ytre- og indre kystvakten) har vært benyttet som skadestedslederfartøy både under øvelser og aksjoner.
- SFT har utarbeidet kriterier for krav til fartøyer som skal inngå i oljevernberedskapen. Disse er utarbeidet i samarbeid med Sjøforsvarets forsyningskommando.
- Det er utplassert permanent oljevernutstyr på fem av kystvaktens fartøyer som er bygget/ombygget iht SFTs kriterier og krav til opptaksfartøy. Dette innebærer en vesentlig styrking av oljevernberedskapen.
- Det er under utarbeidelse retningslinjer for bruk av Sjøforsvarets fartøyer under aksjoner. Dette gjelder såvel kommandoforhold som bruk av fartøy og besetning samt rengjøring, reparasjoner osv.
- Personell fra Sjøforsvaret og Kystvakten har vært deltakere på en rekke kurs som SFT gjennomfører. Kystvaktens fartøyer deltar fast i en rekke øvelser som SFT arrangerer.

I tillegg til samarbeidet med Forsvaret har SFT inngått en avtale med Kystdirektoratet og Sjøfartsdirektoratet om bl a aksjonsledelse ved ulykker på sjøen med stor fare for akutt forurensing.

Direktoratet for naturforvaltning

Oppfølgingen for DN's vedkommende knytter seg til pkt 4.2 i kystforvaltningsutvalgets innstilling hvor oppgavene for et indre kystoppsyn er formulert, bl a miljøovervåking/miljøvern. Med dette som utgangspunkt har DN og Forsvaret over tid arbeidet for å konkretisere og avtalefeste hvilke oppgaver den indre kystvakten kan ivareta innen naturoppsyn.

Iverksatte tiltak

Tiltakene har vært konsentrert om følgende:

- Avtale med faglig direktiv mellom DN og Forsvaret
- Opprette kontakt mellom fylkesmennenes miljøvernavdelinger (FMVA) langs kysten og Forsvaret. Dette begrunnes med at behovet for naturoppsyn varierer mye fra område til område, og at det derfor er hensiktsmessig med direkte kommunikasjon mellom FMVA og Forsvaret
- Opplæringstiltak og kompetanseoppbygging

Status

Avtale mellom Kystvakten og DN ble inngått 22. mai 1997.

DN har bedt FMVA om å ta direkte kontakt med den aktuelle kystvaktenheten som patruljerer innen fylkets område, for å avklare utnyttelsen av den indre kystvakten.

DN har deltatt i opplæringen av Kystvaktens personell for å øke kompetansen innen naturforvaltning og naturoppsyn.

Framdrift

Miljøverndepartementet sier i brevet at en tar sikte på å undertegne avtalen mellom DN og Kystvakten med det første.

5.2 FISKERIDEPARTEMENTET

Fiskeridepartementet svarer i brev av 17. mars 1997 at følgende forslag fra kystforvaltningsutvalget berører Fiskeridepartementet direkte:

- Samordning av Kystdirektoratet og Sjøfartsdirektoratet
- Samordning av ansvar for navigasjonshjelpemidler
- Bedre koordinert overvåking og informasjonsflyt, herunder samordnet informasjonsutveksling for overvåking av kysten og de nære havområder

Fiskeridepartementet viser også til omtalen av kystforvaltningsutvalgets innstilling i Gul bok for 1994 og Finanskomiteens uttalelse i finansinnstillingen hvor det går fram at Fiskeridepartementet skal ha hovedansvar for

- etablering av et meldings- og informasjonssystem for samordnet overvåking av kysten, også koblet til Forsvarets farvannskontroll. Forsvarsdepartementet og berørte departementer/etater må trekkes inn i arbeidet
- videre arbeid med trafikkentral i Oslofjorden
- samarbeidet mellom Kystdirektoratet og Sjøfartsdirektoratet i tråd med arbeidsgruppens forslag

Fiskeridepartementet svarer i brev til Riksrevisjonen at departementet arbeider ut fra signalene i Gul bok og Finanskomiteens innstilling og vil se Riksrevisjonens forespørsel i forhold til dette.

Etablering av et meldings- og informasjonssystem for samordnet overvåking av kysten

Iverksatte tiltak

Departementet svarer at kystforvaltningsutvalgets tilråding på dette punktet er fulgt opp gjennom arbeidet med et sivilt *meldings- og informasjonssystem*. Kystdirektoratet la i mai 1995 fram en rapport om «Koordinert meldings- og informasjonssystem i kystforvaltningen». Samme år tok forsvaret i bruk sitt militære kystovervåkingssystem COSS (*Coastal Operational Surveillanse System*). Begge systemene forutsetter bruk av datateknologi og databaseteknikk, og begge systemene baseres på at den aktuelle skipstrafikken langs norskekysten rapporterer bl a posisjon til den som administrerer systemet. I meldings- og informasjonssystemet er losbestillingen en viktig informasjonskilde. I COSS er den påbudte rapporteringen ved innseiling og utseiling, og ved passering av bestemte punkter på kysten viktige informasjonskilder. Begge systemene forutsetter å ta i bruk annen informasjon som er lagret i andre databaser.

Status

Det foreligger i dag (april 1998) et samordnet utkast til tilknytningsavtale for andre etater i kystforvaltningen.

Framdrift

Fiskeridepartementet vil kunne komme tilbake til Riksrevisjonen med nærmere opplysninger når konsulentvurderingen foreligger og er vurdert av de to departementene.

Videre arbeid med trafikkentral i Oslofjorden

Iverksatte tiltak

Trafikkentralen er under bygging og er planlagt operativ i 1998. Den bygningsmessige infrastrukturen er på plass, og Losoldermannen i Oslofjorden har flyttet inn. Dette er noe senere enn det som ble oppgitt i St prp nr 1 for budsjetterminen 1995.

Status

Det er inngått en samarbeidsavtale med Oslo havnevesen. Det er ventet at flere av havnene i Oslofjorden vil bli tilknyttet trafikkovervåkingssystemet.

Videreutvikling av samarbeidet mellom Kystdirektoratet og Sjøfartsdirektoratet*Iverksatte tiltak*

På grunnlag av kystforvaltningsutvalgets innstilling tok Kystdirektoratet og Sjøfartsdirektoratet opp mer formelle samarbeidsordninger som resulterte i en samarbeidsavtale mellom direktoratene. Avtalen ble undertegnet 4. mars 1994 og omfattet prosedyrer for samarbeid og definerte oppgaver som skal utvikles i fellesskap. Toppledelsen i de to etatene skal bl a ha halvårlige møter i tillegg til andre møter tilpasset kontakt mellom etatenes organer på distriktsnivå.

Status

Samarbeidet mellom etatene har bl a styrket arbeidet med havnestatkontroll, og det er etablert en samarbeidsavtale mellom Statens forurensingstilsyn, Sjøfartsdirektoratet og Kystdirektoratet om aksjonsledelse ved sjøulykker med potensiell forurensingsfare.

Avsluttende kommentarer

Fiskeridepartementet sier avslutningsvis i svarbrev til Riksrevisjonen at de tiltakene som kystforvaltningsutvalget har nevnt og som tilligger Fiskeridepartementet, er inngående vurdert og startet opp. Departementet sier samtidig at tiltakene ikke er fullført.

5.3 JUSTISDEPARTEMENTET

I Justisdepartementets svar av 21. mars 1997 gjør departementet rede for hvordan det er arbeidet med følgende tiltak:

- Bistand ved opprettelsen av det indre kystoppsynet
- Samlokalisering av hovedredningsentralene og nærliggende kystradiostasjoner
- Redningshelikopter på Vigra
- Prising av Forsvarets tjenester
- Bistand fra Sivilforsvaret vedrørende kystforvaltningen

Bistand ved opprettelsen av det indre kystoppsynet

I forbindelse med iverksettingen av lov om kystvakten hadde Justisdepartementet i 1997 satt i gang forberedelsene til forskrifts- og regelverk.

Samlokalisering av hovedredningsentralene og nærliggende kystradiostasjoner*Status*

Det heter i brevet fra Justisdepartementet at Samferdselsdepartementet og Justisdepartementet i de senere årene har arbeidet for at Bodø radio og Hovedredningsentralen i Nord-Norge skal samlokaliseres i redningsentralenes lokaler i Bodø. På grunn av bl a «administrative og økonomiske meningsforskjeller» har samlokaliseringen ikke latt seg gjennomføre som planlagt i 1996, heter det i brevet fra Justisdepartementet.

Framdriftsplaner

I samsvar med Regjeringens forslag i St prp nr 70 (1995–96) om avvikling av resterende eneretter i telesektoren, er det bestemt at kostnadene ved Telenors spesielle samfunnsplagte oppgaver fra 1998 skal dekkes som statlige kjøp av tjenester over respektive departementers budsjetter. Kostnadene er definert som merkostnader som vil falle bort uten påleggene.

I brevet heter det at det vil være naturlig om spørsmålet om samlokalisering av Bodø radio og Hovedredningsentralen i Nord-Norge vurderes på nytt i lys av spørsmålet om framtidig organisering og finansiering av Kystradioen.

Samlokalisering av Hovedredningsentralen Sør-Norge og Rogaland radio er foreløpig besluttet ikke iverksatt. En ønsker først å høste eventuelle erfaringer med samlokaliseringen i Nord-Norge.

Redningshelikopter på Vigra

Det vises til at Regjeringen på bakgrunn av stortingsvedtak fra salderingsdebatten 17. desember 1993 besluttet å utplassere et av Forsvarets Sea King redningshelikopter på Vigra flyplass høsten 1995. Dette er foreløpig en midlertidig ordning som vil bli revidert i løpet av høsten 1997.

Prising av Forsvarets tjenester

Justisdepartementet svarer at prising av Forsvarets tjenester i forbindelse med medvirkning i redningstjenesten er holdt utenfor det generelle vedtaket om prising av Forsvarets tjenester. Dette ville bryte med samvirkeprinsippet som er nedfelt i Stortingsmelding nr 86 (1961–62) og er utviklet gjennom lang praksis.

Når det gjelder prising/betaling for de tjenestene som Kystvakten utøver for andre kontrollorgan, bl a politiet, har Regjeringen utsatt dette foreløpig til 1998.

Bistand fra Sivilforsvaret vedrørende kystforvaltningen

Det blir sagt at oljevernberedskap ikke krever nevneverdige ressurser i Sivilforsvaret. I tilfeller av ol-

jeforurensing er det imidlertid en forutsetning at samfunnet stiller med de ressursene som er nødvendige for å begrense eventuelle skadefølger.

På denne bakgrunnen konkluderer Justisdepartementet med at det ikke er iverksatt særlige tiltak fra departementets side når det gjelder Sivilforsvarets forhold til kystforvaltningsutvalgets innstilling.

5.4 NÆRINGS- OG HANDELS- DEPARTEMENTET

Departementet mener at man har fulgt opp kystforvaltningsutvalgets forslag slik disse er framstilt i Regjeringens oppsummering og tilråding i St prp nr 1 for 1993–94 (Gul bok). Det framgår av brevet at oppfølgingen i hovedsak er ivaretatt gjennom Sjøfartsdirektoratet.

Samordning av Kystdirektoratet og Sjøfartsdirektoratet

Som nevnt under kap 3.5 konkluderte den interdepartementale arbeidsgruppen som vurderte organisatorisk samordning mellom Sjøfartsdirektoratet og Kystverket, med at det ikke var grunnlag for å gjøre organisatoriske endringer i forholdet mellom de to etatene. Det ville etter gruppens oppfatning være mulig og forsvarlig å ivareta de konkrete samordningsbehovene innenfor rammene av dagens organisering, basert på samarbeid i konkrete tilfeller og på bestemte områder og etter behov i et formalisert samarbeid gjennom avtaler. I departementets brev går det fram at det er etablert en samarbeidsavtale mellom Kystverket og Sjøfartsdirektoratet. Avtalen omfatter 12 områder hvor det er aktuelt med tiltak som berører begge etatenes ansvars- og funksjonsområde.

Bistand i forbindelse med etableringen av det indre kystvakten

Det blir uttalt at Sjøfartsdirektoratet har etablert nær kontakt med den indre kystvakten om samarbeidsformer og opplæring innen sjølovgivning.

Overvåkingsfunksjon langs kysten

Det refereres til kystforvaltningsutvalgets innstilling kap 5.10 der det redegjøres for eksisterende overvåkingsfunksjoner og igangsettelse av forprosjekter med sikte på å utvikle et system som sikrer en mest mulig samordnet og kostnadseffektiv overvåking av kysten og de havnære områdene. Det vises også til at kystforvaltningsutvalget i sin avsluttende innstilling tilrår at meldings- og informasjonssystemet legges til Kystverket.

I brevet sies det at Sjøfartsdirektoratet har etablert et nært samarbeid med Forsvarskommando Nord-Norge og Sør-Norge samt Kystvakten vedrørende overvåking og informasjon om skipstrafikken

langs norskekysten. Videre er det etablert avtale med myndighetene i Murmansk om forhåndsinformasjon om slep langs kysten og regelmessige posisjonsrapporter underveis.

Tilpassing av oljevernberedskapen

Som følge av at Aksjonsutvalget for Staten opphørte den 15. februar 1996 ble det 25. mars 1996 inngått en avtale mellom Sjøfartsdirektoratet, Statens forurensingstilsyn og Kystdirektoratet med formål å samordne operasjon og strategi for ulykkehåndtering, sikre koordinering av ressursinnsatsen og gi samordnet informasjon til regjering, berørte departementer og massemedia.

Etter at Forsvaret pr 1. januar 1997 etablerte en ordning for kystberedskap og aksjonsledelse i forbindelse med aksjoner ved sjøulykker (KYB-AL) har Sjøfartsdirektoratet hatt møter med Forsvaret om en utvidelse av samarbeidet mellom dem.

Anløpsregler og losplikt

Sjøfartsdirektoratet har deltatt i en prosjektgruppe som har hatt som formål å utarbeide forslag om bruk av los i norske farvann. Nye los- og anløpsregler trådte i kraft 1. mai 1995.

Sjøfartsdirektoratet

Sjøfartsdirektoratet (SFD) ivaretar først og fremst oppgaver innenfor Nærings- og handelsdepartementets område. SFD er delegert myndighet i henhold til to delegeringsvedtak av henholdsvis 24. november 1982 med hjemmel i lov om vern mot oljeskader (inngrepskonvensjonen) og 30. desember 1983 med hjemmel i forurensningsloven. Disse oppgavene knytter seg til «forebyggende beredskap», dvs tiltak knyttet til situasjoner med stor fare for akutt oljeutslipp hvor oppgaven er å forhindre at olje kommer på sjøen. Disse tiltakene er først og fremst relatert til de oppgavene Forsvaret gjennom organisasjon for kystberedskap og aksjonsledelse (KYB-AL) er tenkt å ivareta, jf St prp nr 51 (1994–95) og Innst S nr 220 (1994–95).

Iverksatte tiltak

Det har vært inngående drøftinger mellom SFD og Forsvaret hvor siktemålet er å konkretisere samarbeidsformer og avtalefeste oppgaver innen forebyggende beredskap.

Status

Samarbeidsavtale mellom Kystvakten og Sjøfartsdirektoratet ble inngått 18. desember 1997.

Framdriftsplaner

Det var et hovedmål å inngå samarbeidsavtale mellom Forsvaret og SFD i 1997.

5.5 FINANSDEPARTEMENTET

Finansdepartementet skriver i sitt svarbrev av 24. mars 1997 at de tiltakene som kystforvaltningsutvalget foreslår, bare i mindre grad berører Toll- og avgiftsetaten. Konkret er det utformet ny instruks for Sjøforsvarets medvirkning ved tolloppsyn langs kysten. Instruksen er iverksatt med virkning fra 20. februar 1996.

Gjennom deltakelse i arbeidsgruppen som utarbeidet ny lov om kystvakten har departementet bidratt til at nærmere begrenset tollmyndighet er blitt gitt til den indre kystvakten.

5.6 FORSVARSDEPARTEMENTET

Departementet redegjør i sitt svar for hvordan Forsvarsdepartementet har arbeidet videre med kystforvaltningsutvalgets anbefalinger og de tiltakene som er foreslått i St prp nr 1 (1993–94).

Forsvarsdepartementet har stått sentralt i arbeidet med oppfølgingen av vesentlige deler av kystforvaltningsutvalgets anbefalinger. Følgende ordninger er etablert:

- En indre kystvakt i sju nærmere definerte soner langs kysten
- En organisasjon for kystberedskap og aksjonsledelse (KYB-AL), hvor forsvarskommandoene i henholdsvis Sør- og Nord-Norge skal kunne iverksette og lede aksjoner som ikke blir ivaretatt av hovedredningsentralene og SFT
- En database for statlige fartøyer og utstyr

Iverksette tiltak

I Forsvarsdepartementets iverksettelsesbrev av 9. mai 1995 ba departementet om at Forsvarssjefen innenfor gitte rammebetingelser iverksatte de tiltakene som er listet opp ovenfor.

Av direktivet går det fram at det indre kystoppsynet skulle baseres på fem nybygde/ombygde fartøyer tilhørende Norsk Selskap til Skibbrudnes Redning (NSSR), og omdisponert bruksvakt. Fartøyene skulle operere i sju faste geografiske soner. Omdisponerte bruksvaktfartøyer var forutsatt å dekke to av sonene.

For å kunne utføre de oppgavene som skulle leg-

ges til en organisasjon for kystberedskap og aksjonsledelse, ble det forutsatt at det ble utarbeidet en beredskapsplan for ansvars- og arbeidsdeling mellom berørte etater under aksjoner.

Som en forberedelse til etableringen av en database over statlige fartøyer og utstyr ble det forutsatt at den etaten som har rederansvaret for fartøyer, skaffer den informasjonen som må oppdateres.

Status

Pr januar 1997 var det etablert en interimsløsning for en indre kystvakt i alle sju sonene ved hjelp av omdisponerte bruksvaktfartøyer, omdisponerte sjøforsvarsdistriktsfartøyer og innleide fartøyer. Redningsselskapets fartøyer inngikk på det tidspunktet ikke i ordningen pga prismessige forhold. Forsvarsdepartementet mener at målsettingen om å etablere en indre kystvakt er oppnådd.

Kostnadsfordeling av utgiftene til den indre kystvakten var imidlertid ikke gjennomført. I 1997 ble den indre kystvaktens virksomhet finansiert med en øremerket bevilgning over Forsvarsdepartementets budsjett.

Departementet mener videre at KYB-AL-ordningen kan ansees etablert pr 1. januar 1997, men med visse begrensninger. Hindringene for å få etablert ordningen i tråd med forutsetningene har bestått i problemer med å innhente oppdragsbeskrivelser og hjemler fra aktuelle departementer/etater som har fagansvar i forbindelse med kystforvaltningen. Enkelte etater mener at de ikke kan gi slike faglige og økonomiske fullmakter. For å unngå alvorlige skader ved akutte situasjoner på sjøen har departementet måttet forvise seg om at forsvarskommandoene vil kunne aksjonere dersom slike ulykker inntreffer.

Databasen over aktuelle statlige fartøyer/utstyr ble ifølge departementet operativ i mars 1997.

Avsluttende kommentarer

Forsvarsdepartementet skriver i sitt brev at erfaringene med å etablere ordningen med kystberedskap og aksjonsledelse tyder på at det overordnede ansvaret for sikkerheten til sjøs fortsatt i for stor grad er splittet opp og tillagt forskjellige etater. Videre synes det å være visse indikasjoner på at ansvarsforholdene til en viss grad er mangelfullt definert.

6 Departementenes oppfølging av andre foreslåtte tiltak

Ved siden av kystforvaltningsutvalgets utredning er det i særlig grad utredningene om miljø sikkerhet i innseilingsledene til olje- og kjemikaliebaserte industrianlegg og farledene langs kysten generelt, som har inneholdt konkrete forbedringsforslag.

Fiskeridepartementet har vært ansvarlig for oppfølgingen av begge utredningene. Gjennom St prp nr 1 for hvert enkelt år i perioden har departementet gitt følgende informasjon om hvordan de nevnte utredningene har blitt fulgt opp.

St prp nr 1 (1992–93)

I denne proposisjonen sier departementet at NOU 1991:15 Miljø sikkerhet i innseilingsleder er fulgt opp ved at det er opprettet lokale utvalg som skal se på seilingsforholdene langs kysten.

Videre i proposisjonen heter det: «Den økende aktivitet langs kysten har gjort det nødvendig med en bedre overvåking og styring av de forskjellige aktiviteter. Som et instrument i den forbindelse har Kystverket utarbeidet grunnlag for en systematisering av kystfarvannene. Farvannssystemet vil etter hvert bli tatt i bruk for flere av de oppgaver Kystverket er tillagt. Dette gjelder bl a fastsettelse av lossertifikater, seilingsregler og farledsnormer, og til bruk ved forvaltningen etter havne- og farvannsloven. Systemet vil også kunne være nyttig for andre offentlige etater som har oppgaver i kystsonen. I 1992 er det innledet et samarbeidsprosjekt med Statens kartverk, bl a med hensyn til presentasjon og tilgjengelighet for brukerne.»

Gjennom St prp nr 1 (1992–93) meddeler Fiskeridepartementet at trafikksentralen på Fedje for overvåking av innseilingen til Sture og Mongstad ble satt i drift 1. september 1992. I forbindelse med etableringen av trafikksentralen hadde det blitt utarbeidet nye seilingsregler for området og en forskrift om betaling av sikkerhetsavgift i medhold av havne- og farvannsloven.

St prp nr 1 (1993–94)

Proposisjonen gir få opplysninger om tiltak som er gjennomført for å følge opp utredningene om miljø sikkerhet i innseilingsledene og farledene. Av planlagte tiltak for 1994 sies det at forskrift for behandling av farlig gods i havnene ventes iverksatt av Kystdirektoratet rundt årsskiftet 1993/94 når nødvendig veiledning er utarbeidet.

St prp nr 1 (1994–95)

Det går fram av proposisjonen at arbeidet med veiledningen for håndhevelse av forskrift om lossing, lasting og lagring av farlige stoffer og varer i havnedistriktene er slutført, og at forskriften trådte i kraft 1. juli 1994. Målet med forskriften er at den skal føre til sikrere behandling av farlig gods i havnene.

I Statsbudsjettet for 1995 foreslo Regjeringen bevilgninger til en trafikksentral som skulle dekke Oslofjorden. Det var forventet at trafikksentralen skulle være i drift i 1997. Videre ville forbedring og opprusting av tradisjonell merking, mudring av havner og leder samt etablering av regelverk for trafikkavvikling stå sentralt ved opprettholdelse av gode farleder og framkommelighet.

Det blir nevnt at de to første trafikksentralene for Grenland og Fedje-området skjedde på grunnlag av spesielle transporter av farlig og/eller forurensende last til industrianlegg i området. Grunnlaget for opprettelsen av trafikksentral for Oslofjorden var annerledes. Det gjaldt ikke først og fremst en bestemt gruppe trafikkanter, men at trafikken var stor i forhold til farvannets beskaffenhet.

St prp nr 1 (1995–96)

Det heter i denne proposisjonen at det fra 1. mai 1995 ble satt i verk nye regler for losplikt, farledsbevis og losgebyrer. Formålet med det nye regelverket er å sikre at all navigasjon innenfor grunnlinjen av fartøyer over 500 BT og fartøy med farlig eller forurensende last skal forestås av navigatører med tilstrekkelig kompetanse. Dette er viktig for å forebygge ulykker og verne om liv, miljø og næringsvirksomhet i kystsonen. Kystverket skal håndtere det nye regelverket i nært samarbeid med Sjøforsvaret, og Kystverket yter dessuten de lostjenestene som den nye ordningen forutsetter.

Departementet sier videre at gjennomføringen av de omfattende moderniseringsplanene i fyr- og merketjenesten nærmer seg fullføring. Dette gir muligheter for bedret vedlikehold og opprustning av fyr og merker samt oppmerking av spesielle hurtigbåtleder.

Om trafikksentralen for Oslofjorden sier departementet at sentralen vil være driftsklar i siste halvdel av 1997. Det arbeides videre med en prosjektutredning for en trafikksentral i Rogaland med sikte på lokalisering på Kvitsøy.

7 Oppsummering

Endringene som har funnet sted innenfor den norske kystforvaltningen har hatt som målsetting å styrke sikkerheten til sjøs i de kystnære havområdene. Sikkerhet til sjøs omfatter i dette tilfellet aktiviteter som gjennomføres for å

- sikre liv, helse, gods og annen last, skip og utstyr
- verne mot skader på naturmiljø og marin fauna og flora, anlegg, utstyr og annen eiendom
- beskytte mot overfiske/uhjemlet fiske, ulovlig innførsel av personer/varer til Norge

På begynnelsen av 90-tallet ble det konstatert flere svakheter i måten kystforvaltningsoppgavene ble løst på. Organiseringen var fragmentert og preget av til dels mangelfull informasjon og koordinering på tvers av etatsgrenser og svak utnyttelse av ressurser. Samtidig ble det pekt på at kystforvaltningen i årene som kommer ville stå overfor nye utfordringer bl a som følge av økt aktivitet langs norskekysten pga EØS-avtalen, økt oljeaktivitet og større skipstrafikk i de russiske nordområdene. Hovedspørsmålet nå er om de tiltakene som er satt i verk i løpet av de siste årene, har vært tilstrekkelige for å løse de påpekte svakheterne i organisering og drift av kystforvaltningsoppgavene og til å møte de utfordringene som kystforvaltningen står overfor. Riksrevisjonen har begrenset denne undersøkelsen til å gi svar på i hvilken grad de foreslåtte tiltakene er gjennomført.

Denne analysen viser at de mest omfattende av kystforvaltningsutvalgets forslag er gjennomført. Analysen viser samtidig at det er en del tiltak som ennå ikke er ferdig gjennomført.

Den indre kystvakten er etablert

I tråd med anbefalingene fra kystforvaltningsutvalget er den indre kystvakten etablert. Den indre kystvakten har fått i oppdrag å ivareta viktige oppsyns-, kontroll- og aksjoneringsfunksjoner langs kysten. Ansvaret for den indre kystvakten er lagt til Forsvarsdepartementet.

Flere departementer og direktorater har bidratt i forbindelse med etableringen. Forsvarsdepartementet har satt i gang forberedelse til utarbeiding av forskrift og regelverk i forbindelse med iverksetting av lov om Kystvakten. Sjøfartsdirektoratet har etablert kontakt med den indre kystvakten om samarbeidsformer og opplæring innen sjølovgivning. Finansde-

partementet har på sin side bidratt til at en nærmere begrenset tollmyndighet er gitt til den indre kystvakten.

Ordningen med kystberedskap og aksjonsledelse (KYB-AL) er med visse begrensninger gjennomført fra 1. januar 1997

Ordningen kan aktiveres av forsvarskommandoene ved akutte situasjoner på sjøen når fagetatenes eget beredskapsapparat ikke er etablert og umiddelbart kan gripe inn. Forsvarsdepartementet rapporterer om at en har støtt på visse problemer i forbindelse med etableringen av ordningen. Det har vært problematisk å få innhentet oppdragsbeskrivelser og hjemler fra aktuelle departementer/etater som har fagansvar i forbindelse med kystforvaltningen.

Prising av Forsvarets tjenester er ikke gjennomført

Kostnadsfordeling av utgiftene til den indre kystvakten er ikke gjennomført. I 1997 ble den indre kystvaktens virksomhet finansiert med en øremerket bevilgning over Forsvarsdepartementets budsjett. I svaret fra Justisdepartementet heter det at spørsmålet om prising/betaling for de tjenestene som Kystvakten yter for andre kontrollorgan, foreløpig er utsatt til 1998.

Det er gjennomført tilpasninger i statens oljevernberedskap

I forbindelse med etableringen av den indre kystvakten er enkelte oppgaver som tidligere ble ivaretatt av SFT, i sin helhet overført til Forsvaret. På den annen side er det inngått en avtale som regulerer Forsvarets bistand til SFT i forbindelse med oljevernaksjoner som ledes av staten ved SFT. Heretter vil bl a større fartøyer i den ytre kystvakt være en vesentlig ressurs i oljevernet. Ressurser fra den indre kystvakten vil også være et viktig supplement til assistansen fra den ytre kystvakten.

Samarbeidet mellom Kystdirektoratet og Sjøfartsdirektoratet er videreutviklet

Det er etablert en samarbeidsavtale mellom direktoratene, undertegnet i mars 1994. Avtalen omfatter prosedyrer for samarbeid og definerte oppgaver som skal utvikles i fellesskap.

Et felles meldings- og informasjonssystem for samordnet overvåking av kysten er ennå ikke etablert

Forsvaret tok i 1995 i bruk sitt militære kystovervåkingssystem COSS. Kystdirektoratet la omtrent samtidig fram forslag om hvordan et «Koordinert meldings- og informasjonssystem i kystforvaltningen» skulle utformes. Fiskeridepartementet og Forsvarsdepartementet er enige i et felles mandat for en konsulentvurdering av hvordan forsvarets teknologi og konsepter for COSS kan anvendes i Kystverkets forslag til koordinert meldings- og informasjonssystem. På det tidspunktet da Riksrevisjonen undersøkte status i saken, ble det opplyst at arbeidet var under oppstartning.

Samlokalisering av hovedredningstjenesten med kystradiostasjonene i Stavanger og Bodø er ikke gjennomført

Samlokalisering av Hovedredningssentralen i Nord-Norge og Bodø radio har pga «administrative og økonomiske meningsforskjeller» ikke latt seg gjennomføre. Samlokalisering av Hovedredningssentralen i Sør-Norge og Rogaland radio er utsatt i påvente av erfaringer med samlokaliseringen i Nord-Norge.

Ett av Forsvarets Sea King redningshelikoptre er midlertidig utplassert på Vigra

Dette var ment å være en midlertidig ordning som etter planen skulle revideres i løpet av høsten 1997.

Gjennomføring av kystforvaltningsutvalgets innstilling har krevd lite ressurser fra Sivilforsvaret

Gjennomføringen av kystforvaltningsutvalgets intensjoner vedrørende styrking av innsatsen i krise- og katastrofesituasjoner har ikke ennå ikke krevd nevneverdige ressurser i Sivilforsvaret. Sivilforsvaret ser det imidlertid som naturlig at samfunnet stiller med de ressursene som er nødvendig for å begrense eventuelle skader.

Nye los- og anløpsregler trådte i kraft 2. mai 1997

Kystforvaltningsutvalget tilrådte i sin innstilling at reglene om losplikt av militære grunner ble opphevet, og at det samtidig ble innført nye regler om los-

plikt mv for å få best mulig sikkerhet i seilingsledene.

Forskrift om fremmede militære fartøyers og luftfartøyers adgang til norsk territorium under fredsforhold trådte i kraft 2. mai 1997. Forskriften åpner for at norske myndigheter kan, av hensyn til trygg ferdsel eller av hensyn til rikets sikkerhet, overfor fremmede militære fartøyer fatte enkeltvedtak om plikt til å bruke los ved seilas i norsk indre farvann. Slikt påbud kan også gis sjøterritoriet.

Samordning av ansvaret for navigasjonshjelpemidlene er ivaretatt gjennom iverksatte tiltak som berører flere departementer

Fiskeridepartementet mener at samordning av ansvaret for navigasjonshjelpemidler har blitt ivaretatt gjennom en del andre tiltak som er iverksatt eller planlagt iverksatt. Departementet viser til det videre arbeidet med trafikksentral i Oslofjorden, etableringen av felles meldings- og informasjonssystem for samordnet overvåking av kysten og til det etablerte samarbeidet mellom Kystdirektoratet og Sjøfartsdirektoratet.

De fleste av forbedringstiltakene vedrørende miljø-sikkerheten i innseilingsledene og i farvannene generelt ser ut til å være gjennomført

Av St prp nr 1 for Fiskeridepartementet for budsjetterminene 1993 til 1996 går det fram at de fleste av tiltakene foreslått for å forbedre miljø-sikkerhet i innseilingsledene og i farledene er gjennomført. Riksrevisjonen har ikke kontrollert om tiltakene faktisk er gjennomført, og om miljø-sikkerheten har blitt bedre.

Et av de viktigste tiltakene for forbedring av miljø-sikkerheten i innseilingsledene skulle være opprettelse av trafikksentraler i innseilingsledene til de mest betydelige olje- og kjemikaliebaserte havneområdene. Trafikksentralene for Grenland og Sture og Mongstad er etablert. Trafikksentral for Oslofjorden vil være operativ i 1998. Trafikksentral for Rogaland med lokalisering på Kvitsøy er etter det Riksrevisjonen kjenner til, fortsatt under planlegging, og forventes å settes i drift i år 2000.

Forskrift for behandling av farlig gods i havnene er iverksatt.

8 Departementenes kommentarer

Samferdselsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Finans- og tolldepartementet, Justisdepartementet, Forsvarsdepartementet, Fiskeridepartementet, Miljøverndepartementet og Nærings- og handelsdepartementet ble ved Riksrevisjonens brev av 26. februar 1998 bedt om å gjennomgå rapporten (kapittel 1–7) med det formål å verifisere den og eventuelt gi andre uttalelser.

Samtlige departementer har besvart henvendelsen. Kommunal- og regionaldepartementet og Nærings- og handelsdepartementet hadde substansielle merknader til rapporten, og disse er oppsummert nedenfor. Øvrige departementer hadde enten ingen eller kun mindre og delvis tekniske merknader. Relevante merknader er innarbeidet i rapportens kapittel 0 til og med 7 ovenfor

Kommunal- og regionaldepartementets kommentarer

Kommunal- og regionaldepartementet oversendte i brev datert 16. april 1998 merknader fra Oljedirektoratet. Oljedirektoratets brev datert 3. april 1998 følger som vedlegg. I brevet belyser Oljedirektoratet ansvarsforhold og saksgang knyttet til legging av rørledninger og transportsystemer for petroleum hvor dette også berører sjøterritoriet og indre norske farvann.

Nærings- og handelsdepartementets kommentarer

Nærings- og handelsdepartementet oversendte i brev datert 14. april 1998 en uttalelse fra Sjøfartsdirektoratet datert 8. april 1998. Direktoratet har følgende kommentarer som spesifikt omhandler forsvarets organisasjon KYB-AL (Kystberedskap og aksjonsledelse):

«Det ble av regjeringen foreslått at det skulle opprettes en organisasjon KYB-AL som skulle tillegges ansvaret for å iverksette og lede aksjoner som ikke var ivaretatt av redningssentralene og Statens forurensningstilsyn. Imidlertid er ledelsen av aksjoner ved situasjoner som ikke omfattes av de ovennevnte 2 etaters ansvar allerede delegert Sjøfartsdi-

rektoratet (...). Så vidt Sjøfartsdirektoratet forstår skal dette ansvaret ikke endres på nåværende tidspunkt.

I tilfelle KYB-AL skal ivareta kystberedskap og aksjonsledelse innen Sjøfartsdirektoratets ansvarsområde vil Miljøverndepartementets delegeringsvedtak måtte trekkes tilbake.

[---]

KYB-AL er ikke etablert i praksis. Sjøfartsdirektoratet har hatt møte med Forsvaret i forbindelse med oljevernberedskapen uten at det foreligger noen endringer i det ansvars- eller myndighetsforhold som Sjøfartsdirektoratet er delegert av Miljøverndepartementet. Sjøfartsdirektoratet har nå som tidligere et utmerket samarbeid med Forsvaret.

[---]

Sjøfartsdirektoratet har utarbeidet et forslag til faglig direktiv til Forsvarskommandoene ved forurensningsaksjoner. Oppdraget er foreslått til å omfatte bistand i beredskapssituasjoner, og hvor den normale ordningen vil være at Sjøfartsdirektoratet anmoder KYB-AL om bistand. Det er også foreslått at Forsvaret i forurensningsaksjoner under særlige omstendigheter hvor en situasjon inntreffer momentant, og en umiddelbar reaksjon vil være nødvendig og avgjørende, gis myndighet til selv å kunne treffe tiltak. Forslaget er ikke ferdigbehandlet.»

I rapporten (kapittel 7) opplyses følgende om KYB-AL:

«Ordningen kan aktiveres av forsvarskommandoene ved eller når det oppstår akutte situasjoner på sjøen og hvor fagetatens beredskapsapparat ikke er etablert og umiddelbart kan gripe inn.»

Sjøfartsdirektoratet bemerker at

«Sjøfartsdirektoratet har kontinuerlig beredskap hele døgnet året rundt og har beredskapsplaner for å ivareta denne oppgaven. Det vil således ikke oppstå situasjoner hvor fagetatens eget beredskapssystem ikke er etablert. Sjøfartsdirektoratet vil opplyse at man finner stor nytte i de opplysninger som Forsvaret gir om skip, slep osv. og som de overvåker ved hjelp av sitt kystradarsystem.»

Vedlegg