

Lotsa rätt!

Delbetänkande av Lotsutredningen

Stockholm 2007



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2007:106

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Sjökort ur Petter Geddass sjöatlas.
Original från 1695 ur Kungliga Krigsarkivets samlingar i Stockholm.
Sjökortet har bearbetats och sammanfogats med en modern AIS bild.

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22870-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Åsa Torstensson

Regeringen beslutade den 30 november 2006 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda den svenska lotsningsverksamheten och dess framtid. I uppdraget ingick bl.a. att utreda alternativa organisationsformer för lotsning.

Genom ett tilläggsdirektiv den 20 juni 2007 beslutade regeringen att senarelägga tidpunkten för organisationsfrågan. Vidare utvidgades utredarens uppdrag till att omfatta förslag om lämplig organisationsform för lotsningsverksamheten samt en översyn av Sjöfartsverkets roll och verksamheter. Denna del av uppdraget ska redovisas senast den 2 maj 2008.

Generaldirektören Jonas Bjelfvenstam förordnades fr.o.m. den 30 november 2006 som särskild utredare.

Som experter förordnades fr.o.m. den 18 januari 2007 rättssakkunnige Tommie Börjesson, samhällsekonomen Gunnar Eriksson, departementssekreteraren Ellen Hausel Heldahl, ämnessakkunniga Maria Häll, departementssekreteraren Magnus Oldenburg, sjökaptenen Carl-Göran Rosén och departementssekreteraren Pia Stork-Edhall.

Departementssekreteraren Sofia Karlsson, ämnesrådet Helena Lefvert, ämnesrådet Astrid Nensén Uggla och kanslirådet Thomas Nielsen förordnades fr.o.m. den 11 september 2007 som experter för den del av uppdraget som tilläggsdirektivet omfattar.

Till sekreterare anställdes fr.o.m. den 1 februari 2007 Ann-Cathrine Nilsson och fr.o.m. den 2 oktober 2007 Nina Andersson. Textredigering och layout har utförts av Monica Berglund, kommittéservice.

Utredningen har antagit namnet Lotsutredningen och jag överlämnar härmed mitt delbetänkande *Lotsa rätt!* (SOU 2007:106).

Stockholm den 8 januari 2008

Jonas Bjelfvenstam

Ann-Cathrine Nilsson
Nina Andersson

Innehåll

Ordlista	11
Sammanfattning	17
Summary	25
Författningsförslag	33
1 Uppdraget	43
1.1 Direktiven.....	43
1.2 Mitt arbetssätt	43
1.2.1 Expertgrupp	43
1.2.2 Referensgrupp.....	44
1.2.3 Studiebesök och möten	44
1.2.4 Genomförda underlagsrapporter	45
1.3 Betänkandets disposition.....	47
2 Lotsväsendets uppkomst och utveckling	49
2.1 Vikingatiden fram till medeltid	49
2.2 Stormaktstiden	51
2.3 1700-tal	53
2.4 1800-tal	55
2.5 1900-tal – nutid	56

3	Internationell utblick	59
3.1	Danmark	59
3.2	Finland	62
3.3	Nederländerna	64
3.4	Norge	67
3.5	Tyskland.....	69
4	Lotsningsverksamheten i dag	73
4.1	Lotsningens organisation.....	73
4.1.1	Sjöfartsverket ansvarar för lotsning	73
4.1.2	Lotsningstjänsten – från beställning till utfört uppdrag	73
4.1.3	Kostnader för lotsningsverksamheten.....	75
4.2	Vänern och Mälaren	76
4.2.1	Vänern och Göta älv	76
4.2.2	Mälaren	77
4.3	Gällande regelverk för lotsning	78
4.3.1	Översikt över reglering av betydelse för lotsning.....	78
4.3.2	Skyldighet att anlita lots	81
4.3.3	Undantag från skyldighet att anlita lots	84
4.3.4	Prövning av lotsdispenser.....	85
4.3.5	Öresundslotsning.....	86
4.3.6	Öppensjölotsning	87
4.4	Gällande ordning för rekrytering och utbildning av lotsar.....	88
4.4.1	Internationella rekommendationer	88
4.4.2	Rekrytering av lotsar.....	88
4.4.3	Svensk lotsutbildning.....	89
4.5	Statistik	94
4.5.1	Antal lotsningar.....	94
4.5.2	Lotsdispenser	94
4.5.3	Sjöolyckor.....	96

5	Lotsens roll.....	99
5.1	Lotsens uppgifter	99
5.2	Lotsens ansvar	100
5.3	Lotsning kan ses som myndighetsutövning.....	102
6	En ny lotslag.....	103
6.1	Överväganden och förslag.....	103
6.1.1	Konstitutionella utgångspunkter.....	104
6.1.2	Behörighetsreglering av lotsar	104
6.1.3	Straffsatserna.....	105
6.1.4	Alternativa utförare	105
6.1.5	Uppvärdering av lotsningens betydelse.....	106
6.1.6	Reglering i befintliga lagverk eller i sammanhållen lotslag	106
7	Behörighetsreglering för lotsar	109
7.1	Allmänt om behörighetsreglerade yrken.....	109
7.2	Behov av reglerad behörighet för lotsar	110
7.3	Överväganden och förslag.....	111
7.3.1	Utgångspunkter för en behörighetsreglering	111
7.3.2	Grundläggande behörighetskrav för lotsar fastställs i lag	112
7.3.3	Examination och utfärdande av behörighet	113
7.3.4	Återkallande av behörighet	113
7.3.5	Straffsatter för den som lotsar utan behörighet	114
7.3.6	Tillträde till lotsutbildning för särskild behörighet	114
7.3.7	Medborgarskapskravet kan tas bort	116
8	Teknik och lotsning	119
8.1	Befintliga tekniska stödsystem.....	119
8.1.1	Stödsystem ombord på fartyget.....	120
8.1.2	Stödsystem inom infrastrukturen.....	125
8.2	Överväganden och förslag.....	130
8.2.1	Digitaliserade standardfärdplaner ska tas fram.....	133

8.2.2	Försöksverksamhet med landbaserad lotsning ska inledas	135
8.2.3	Ett utrustningskriterium ska införas vid bedömningen av om lotsplikt ska föreligga.....	139
9	En mer riskbaserad lotsplikt.....	141
9.1	Behov av en mer riskbaserad lotsplikt.....	141
9.2	Överväganden och förslag	143
9.2.1	Befälhavarens ansvar att tillkalla lots ska författningsregleras	143
9.2.2	Kommunikation föreslås ingå i lagens definition av lotsning.....	144
9.2.3	Fartyg registrerade i flaggstater på Paris MoU:s svarta lista ska alltid omfattas av lotsplikt	144
9.2.4	Lägre befäl med lotsdispens ska kunna använda sin dispens även om befälhavaren inte har en dispens	146
9.2.5	Giltighetstid för lotsdispenser ska vara fem år.....	150
9.2.6	Sjöfartsinspektionen får ett helhetsansvar för examination vid lotsdispenser	151
9.2.7	Sjöfartsinspektionen ska utforma ett mer flexibelt regelverk för lotsplikt.....	153
9.2.8	Förenklat dispensförfarande vid färd i korridor med standardiserad färdplan ska vara möjligt	154
9.2.9	Möjligheten till generell lotsdispens avvecklas	155
9.2.10	Kunskapsuppbyggnad – lotsningens effekter ska utvärderas	156
9.3	Bedömning i relation till trafiken på Mälaren och Vänern.....	157
10	Finansieringsmodell för lotsning.....	159
10.1	Befintlig finansieringsmodell för lotsningsverksamheten ...	159
10.1.1	Kostnader inom lotsningsverksamheten	159
10.1.2	Lotsavgifter.....	160
10.1.3	Farledsavgifter	161
10.1.4	Näringsens kostnader för lotsning.....	161
10.2	Synpunkter på dagens finansieringsmodell.....	163

10.3	Bedömning av effekter.....	164
10.3.1	Effekter av befintlig finansieringsmodell.....	164
10.3.2	Effekter av större eller full kostnadstäckning.....	164
10.4	Bedömning av hur kostnadstäckningsgraden kan ökas i befintlig organisationsform	165
10.4.1	Förutsättningar för att öka kostnadstäckningsgraden	167
11	Förslagets konsekvenser	171
11.1	Effekter av förslag till förändringar i regelverk för lotsplikt och lotsdispenser.....	171
11.1.1	Utökade uppgifter för Sjöfartsinspektionen.....	171
11.1.2	Ekonomiska och organisatoriska konsekvenser	172
11.2	Effekter av försöksverksamhet med landbaserad lotsning.....	173
11.2.1	Bedömning av kostnader för steg ett – simulering...	174
11.2.2	Bedömning av kostnader för steg två – verkligt försök	174
11.3	Effekter av förslag om standardiserade färdplaner	176
11.4	Effekter av en behörighetsreglering för lotsar	176
11.5	Övrigt	177
12	Författningskommentarer	179
12.1	Förslaget till lag om lotsning.....	179
12.2	Förslaget till förordning (0000:0000) om lotsning.....	187
 Bilagor		
<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv.....	191
<i>Bilaga 2</i>	Tilläggsdirektiv	197
<i>Bilaga 3</i>	Jämförande studie av luftfart och sjöfart. Av Anders Österlund och Carl-Göran Rosén	203

<i>Bilaga 4</i>	Prissättning och finansiering av lotstjänster i Sverige. Delrapport på uppdrag av Lotsutredningen. Av Peter Andersson	235
<i>Bilaga 5</i>	Uppdrag avseende ny teknik för lotsning. Av Peter Grundevik och Erland Wilske.....	279
<i>Bilaga 6</i>	Myndighetsutövning vid lotsverksamhet? Av Thomas Bull	347

Ordlista

AIS	Automatic Identification System, instrument som via VHF-radio sänder ut navigationsdata om det fartyg på vilket det är installerat. AIS kan också ta emot data för andra fartyg inom VHF mottagarens täckningsområde.
Aktiva roder	Roder som kan vara försett med en yttre ledad del, som ger en ökad rodereffekt, eller en särskilt utformad roderprofil. Ett aktivt roder kan ge roderutslag upp till cirka 70 grader.
Bogpropeller	En propeller som ökar manövreringsförmågan kraftig och sitter monterad i bogen i fartygets för.
Bordningspunkt	En position där lots kommer ombord eller lämnar fartyg till sjöss.
BPAC	Baltic Pilotage Authorities Commission, ett samarbetsorgan för Östersjöstaternas lotsmyndigheter.
BRM	Bridge Resource Management, former för samarbete och rutiner på fartygsbryggan.
BT	Bruttotonnage, ett volymbaserat mått som beräknas enligt en internationellt överenskommen konvention.
Båtman	Benämning på den person som framför lotsbåten.
DGPS	Differentiell GPS, vanligen förkortat DGPS, en metod där korrektioner för systematiska felkällor beräknas på en referensstation och sänds till mobila GPS-mottagare som korrigerar sina mätningar med hjälp av dessa korrektioner.

Dubbelbotten	Fartyget har en yttre och en inre botten. Avståndet mellan bottnarna kan uppgå till cirka 2–3 meter. Konstruktionen ökar säkerheten vid en eventuell grundstötning. Dubbelt skrov innebär att även sidorna är dubbla.
ECDIS	Electronic Chart Display System, system för vektoriserade, digitala sjökort.
EMSA	European Maritime Safety Agency, EU:s sjösäkerhetsmyndighet.
ENC	Electronic Navigational Chart, benämning på officiella elektroniska sjökort. Dessa är vektoriserade sjökort som redan från början producerats i ett digitalt format.
Farled	Begreppet farled omfattar i sin vidaste betydelse de vattenområden som sjöfarten använder. I allmänhet menar man dock de vattenvägar vars huvudriktning markeras genom en heldragen svart orienteringslinje i sjökortet.
Fartyg	Båt som är minst 12 meter lång och 4 meter bred benämns fartyg.
FRS	Fartygsrapporteringssystem, FRS, ett webbaserat övervaknings- och informationssystem för sjötrafik och bygger på EU direktiv 2002/59/EG.
Galileo	Satellitnavigationsprogrammet Galileo, ett gemensamt initiativ av EU och Europeiska rymdorganisationen (ESA).
GOC	General Operator's Certificate, ett operatörscertifikat för maritim mobil radiotrafik i Global Maritime Distress and Safety System (GMDSS).
GPS	Global Positioning System, ett satellitnavigeringssystem.
Gyrokompas	En fritt upphängd snabbt roterande axel (gyroskop) som ställer in sig i en konstant vinkel i förhållande till jordaxeln. Därmed blir den helt oberoende av magnetiska fel.

IALA	International Association of Marine Aids to Navigation and Lighthouse Authorities, en internationell organisation för samarbete inom teknik, navigation och miljö i syfte att främja sjösäkerheten.
IBS	Integrerade bryggsystem (IBS), en benämning på en övergripande gruppering av teknisk utrustning på fartygsbryggan som omfattar både navigering, manövrering, kommunikation och övrig utrustning för kontroll.
IMO	International Maritime Organization, IMO, FN:s organ för internationella sjöfartsfrågor.
INS	Integrerade navigationssystem (INS), ett system av mer eller mindre tekniskt sammankopplade utrustningsdetaljer och instrument för navigering.
ISM-kod	International Safety Management Code. ISM-koden, ett regelverk utgivet av IMO som reglerar rederiets totala styr- och ledningssystem för att uppnå säker och miljövänlig drift av fartyg.
Lotsled	Farled i vilken Sjöfartsverket tillhandahåller lotsningsservice, med för aktuell led, särskilt utbildad lots. I Sjöfartsverkets föreskrifter och allmänna råd om lotsning (SJÖFS 2000:15) finns en förteckning över de svenska lotslederna.
MARPOL	International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, en internationell konvention med regler om förhindrande av förorening från fartyg.
Nautisk mil	Ett längdmått till sjöss som är definierat som 1 852 meter.

NJA	Nytt juridiskt arkiv är ett arkiv där bland annat alla domar från Högsta domstolen finns.
Paris MoU	Paris memorandum of understanding, mellanstatlig överenskommelse från 1980 som innehåller regler om hur utländska fartyg ska inspekteras av hamnstaten.
Ro-ro fartyg	Fartyg där lastning och lossning sker genom en eller flera ramper i fartyget (roll-on, roll-off).
SEKO	Fackförbund inom LO som organiserar anställda i service- och kommunikationsbranschen.
Sjökaptensbrev	Sjökaptensexamen samt sjötid som motsvarar tiden för att erhålla sjökaptensbrevet, i dagsläget innebär det minst 36 månaders sjötid efter erhållen styrmansbehörighet. Behörighet att vara befälhavare på de flesta typer av fartyg.
Sjötrafik-informationstjänst	En tjänst som övervakar, informerar och bistår fartygstrafiken för att öka säker framkomlighet och skydda miljön inom ett fastställt VTS-område och som samverkar med fartygstrafiken för att förhindra kollisioner och grundstötningar.
Sjötrafikområde	Sjöfartsverket är regionalt indelat i sju sjötrafikområden.
SOLAS	International Convention for the Safety of Life at Sea. IMO:s regelverk avseende framförallt fartygs säkra konstruktion och utrustning.
Styrsedel	Dokument som visar vilken farled och fartygsstorlek en lots är utbildad och har behörighet för.
VHF	Very high frequency, kortvågsradio.

VINNOVA	Verket för innovationssystem. Statlig myndighet som arbetar med forskning och innovation för hållbar tillväxt.
ViVa-station	Sjöfartsverkets stationer för vind- och vattenståndsmätning m.m.
VTS-centraler	Central från vilken Sjöfartsverkets sjötrafikinformationstjänst (VTS) utförs.

Sammanfattning

Uppdraget

Mitt uppdrag har varit att se över vissa lotsfrågor (dir. 2006:116). I uppdraget har ingått att belysa hur ny teknik kan underlätta och effektivisera lotsarbetet samt förutsättningarna att utveckla lotsning från en central i land. En annan uppgift har varit att se över vilka krav som ska gälla för att få verka som lots och om det finns anledning att föreslå förändringar i det förfarande som finns i dag för att få lotsdispens. Vidare har det ingått i mitt uppdrag att analysera effekter av den korssubvention som finns mellan lotsnings- och farledsavgifter.

En ny lotslag

Jag föreslår att grundläggande bestämmelser för lotsning ska regleras i en särskild lotslag. Lotsplikten är i dag endast reglerad i förordningsform. Min bedömning är att lotsplikten är en sådan genomgripande skyldighet för enskilda att den bör lagregleras. Vidare bedömer jag att en behörighetsreglering av lotsar kräver lagform.

Genom tilläggsdirektiv till Lotsutredningen (2007:69) har jag till uppgift att senast den 2 maj 2008 bl.a. lämna förslag om lotsningsverksamhetens framtida organisation. Övervägande skäl talar för att lotsning kan betraktas som myndighetsutövning. Om ställning tas till att det s.k. lotsmonopolet helt eller delvis ska upphöra kan rätten, för en juridisk eller fysisk person, till myndighetsutövning endast överlåtas genom lag.

Varken sjölagen eller fartygssäkerhetslagen speglar de särskilda förutsättningar lotsningen verkar under, dessa lagverk är dessutom mycket omfattande och inte alldeles lättöverskådliga. Jag föreslår därför en sammanhållen lagstiftning för lotsning

Kommunikation föreslås ingå i lagens definition av lotsning

En viktig och omfattande del av lotsens arbetsuppgifter är kommunikationen med bryggbesättningen, andra fartyg, bogserbåtar och VTS-centralen. För att beskriva rådande förhållande på ett rättvisande sätt föreslår jag att begreppet kommunikation ska ingå i lotslagens definition av lotsning. I tidigare förordningstext om lotsning inrymdes endast begreppen navigering och manövrering.

Behörighetsreglering för lotsar

Jag anser att en behörighetsreglering är nödvändig om alternativa organisationsformer av lotsningsverksamhet ska tillåtas. Även med ett fortsatt lotsmonopol bidrar en behörighetsreglering till att ytterligare kvalitetssäkra lotsningsverksamheten.

Mitt förslag är att de grundläggande behörighetskraven för lotsar regleras i lag. För att möjliggöra en utveckling av alternativa rekryterings- och utbildningsvägar till lots anser jag att de grundläggande behörighetskriterierna som författningsregleras ska vara av mer övergripande karaktär. Sjöfartsinspektionen får till uppgift att precisera kraven samt ansvara för att utfärda och återkalla behörighetsbevis. Vidare ska Sjöfartsinspektionen ansvara för att pröva och bedöma lotsens kvalifikationer genom praktiskt och teoretiskt prov.

Jag föreslår också att den som lotsar fartyg eller på annat sätt utför lotsuppgifter på svenskt territorium utan giltigt behörighetsbevis ska kunna dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Enligt gällande ordning är straffet endast böter.

I dag ställs krav på svenskt medborgarskap för att kunna bli anställd som lotsaspirant. Skälet till detta är främst att djupdata som lotsen behöver för att kunna utöva sitt yrke i stor utsträckning är sekretessbelagd. I mitt förslag till behörighetsreglering saknas ett medborgarskapskrav. En utveckling som innebär att djupdata kan delges även utländska medborgare är dock en förutsättning för att dessa i bredare omfattning ska kunna anställas som lots. Mitt förslag är därför att Försvarmakten ges i uppgift att inventera inom vilka ytterligare områden sekretessen för djupdata kan upphävas.

Försöksverksamhet med lotsning från land

Sjöfartsverket och Sjöfartsinspektionen ges i uppdrag att inleda försöksverksamhet med landbaserad lotsning i två till tre olika farleder. Enligt förslaget ska i ett första steg simuleringar utföras för att närmare kunna fastställa villkor för försöket. Steg två innebär försök med landbaserad lotsning i verkligheten. Försöksverksamheten bör bedrivas i nära dialog med näringen. En oberoende organisation bör ges i uppgift att följa och utvärdera försöksverksamheten.

Enligt min uppfattning kan farleden till Göteborgs hamn vara lämplig för att prova landbaserad lotsning. Jag anser också att Flintrännen genom Öresund och anlöpet till Malmö kan vara lämpliga farleder för prov med landbaserad lotsning. Därutöver ser jag det som önskvärt att försök med landbaserad lotsning även genomförs på Norrlandskusten eller Ostkusten.

Syftet är att pröva vad den nya tekniken medger för möjligheter samt att bygga upp kunskap och erfarenhet inför ett framtida ställningstagande gällande landbaserad lotsning.

Digitaliserade standardfärdplaner

Jag föreslår att Sjöfartsverket ska ges i uppdrag att ta fram, digitalisera och på Internet publicera standardfärdplaner för viktigare farleder. Enligt min bedömning ökar sjö- och miljösäkerheten genom att den samlade och beprövade kunskap som finns om förhållanden i en särskild farled görs tillgänglig för fler inom handelssjöfarten oavsett om fartyget är lotspliktigt, framförs med lotsdispens eller inte omfattas av lotsplikten.

En mer riskbaserad lotsplikt

Det ligger ett stort ansvar på befälhavaren att avgöra om lots kan behöva tillkallas trots att de formella reglerna inte kräver det, eller trots att fartyget i och för sig skulle kunna framföras med lotsdispens. Ett sådant ansvar bör enligt min mening tydliggöras genom att en särskild bestämmelse med denna innebörd införs i lotslagen.

Vidare föreslår jag att fartyg som är registrerade i en stat upptagen på den svarta listan som publiceras av Paris MoU alltid

ska vara skyldiga att anlita lots. Enligt min bedömning är dessa fartyg generellt mindre noga med sjösäkerhetsfrågor och bör därför omfattas av lotsplikt. Paris MoU gör varje år en gradering av alla flaggstater i världen på grundval av genomförda hamnstatskontroller. Den svarta listan är den del med stater som bedöms vara sämst vad gäller t.ex. brister i säkerhetsutrustningen, eftersatt underhåll och otillräcklig utbildning hos besättningen.

Vidare föreslår jag att Sjöfartsinspektionen ges i uppdrag att, i samverkan med Sjöfartsverket och i dialog med berörda aktörer inom näringen, utveckla regler vars syfte är att mildra den skarpa gränsen mellan ej lotspliktiga och lotspliktiga fartyg. Enbart en fast lotspliktsgräns relaterad till fartygets storlek blir ett trubbigt instrument som i vissa gränsfall kan vara svårt att motivera utifrån ett sjösäkerhetsperspektiv. Reglerna ska vara förutsebara och inte ge utrymme för godtycklighet. Det är också angeläget att reglerna utformas på ett sätt som inte innebär ökade administrativa kostnader för hantering och kontroll.

För att understryka angelägenheten av ett brett utnyttjande av ny teknik i sjöfarten föreslår jag också att ett utrustningskriterium införs vid bedömning av om lotsplikt ska föreligga. Utrustning har därför lagts till i lotslagen som ett av flera kriterier för föreskrifter om lotspliktens omfattning. Såväl utrustningskriteriet som övriga kriterier kan också bilda utgångspunkt för föreskrifter om undantag för skyldighet att anlita lots, s.k. lotsdispenser.

Förändringar av regler för lotsdispens

Jag föreslår att lägre befäl med lotsdispens ska kunna använda sin dispens även om befälhavaren inte har en lotsdispens. Förslaget syftar till att underlätta för rederier att med egen kompetens framföra fartyg på ett säkert sätt.

Jag föreslår också att en lotsdispens ska gälla i fem år och att det kombineras med krav på en eller flera resor i den farled dispensen avser.

Vidare ska Sjöfartsinspektionen enligt mitt förslag ansvara för kunskapsprov inför lotsexamen vilket bl.a. innefattar praktiskt prov i form av en uppkörning. Som en följd av detta anser jag att det är rimligt att Sjöfartsinspektionen även tar ett helhetsansvar för uppkörningar vid lotsdispenser. Därigenom samlas kompetensen till en och samma myndighet.

Jag föreslår också att ett modernt fartyg som färdas i en korridor i vissa farleder och där befälhavaren har tillgång till en standardfärdplan ska kunna få dispens från lotsplikten genom ett enklare förfarande. Detta ska vara möjligt under förutsättning att VTS-centralen övervakar trafiken i området. Sjöfartsinspektionen ges i uppdrag att i samverkan med Sjöfartsverket identifiera lämpliga farleder där färd i korridor ska möjliggöras genom ett förenklat dispensförfarande.

Enligt min mening är det principiellt svårt att försvara möjligheten till generell dispens eftersom det inte är konsekvent med de allmänna säkerhetsbedömningar som ligger till grund för den behovsprövade lotsplikten. En generell dispens medger resa utan lots i farleder där färdigheterna inte visats i praktiska eller teoretiska prov. Mot bakgrund av detta anser jag att möjligheten till generell dispens ska avvecklas.

Kunskapsuppbyggnad – lotsningens effekter ska utvärderas

Jag föreslår att Sjöfartsverket får i uppdrag att ge en oberoende organisation eller forskningsinstitut till uppgift att följa och utvärdera lotsningens effekter för sjö- och miljöskyddet. Det är också angeläget att särskilt följa effekter av de förändringar som eventuellt införs till följd av mina förslag.

Samtidigt bör Vinnova få i uppdrag att initiera forskning om metodutveckling avseende former för att kontinuerligt och på ett systematiskt sätt följa och värdera olika sjösäkerhetsåtgärders effekter i relation till mål för miljö- och sjösäkerhet och i relation till åtgärdens kostnadseffektivitet.

Finansieringsmodell för lotsning

Enligt en underlagsrapport framtagen inom utredningen förefaller dagens finansieringsmodell och den kostnadstäckningsgrad som gäller för lotsningen vara väl avvägd utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. Att endast höja lotsavgifterna i syfte att nå full kostnadstäckning riskerar att ge snedvridande effekter och försämra den samhällsekonomiska effektiviteten.

Mot bakgrund av en utbredd önskan att åstadkomma högre kostnadstäckning för lotsning har jag övervägt ett antal alternativa

vägar att inom befintlig lotsningsorganisation öka kostnadstäckningsgraden. Det handlar t.ex. om att differentiera servicegrad och förändra avgiftsstrukturen, genomföra fortsatta rationaliseringar samt överväga möjligheter att reducera eller avveckla rabatter på lotsavgifter i Väneren och Mälaren. Det kan också övervägas om inte alla handelsfartyg som kommer till Sverige bör bidra till lotsningens infrastruktur genom en mindre generell avgift utöver ordinarie lotsavgift. Lotsningen skulle därmed inte delfinansieras via farledsavgiften.

Hur lotsningsverksamheten bör finansieras hänger nära samman med frågan hur lotsningen organiseras. Jag vill därför understryka att jag inte har tagit ställning till hur finansieringsmodellen och kostnadstäckningsgrad bör utformas utan avser återkomma till den frågan i mitt slutbetänkande.

Samtliga förslag i punktform

- De principiella rättsreglerna för lotsning regleras i en särskild lotslag.
- Grundläggande behörighetskrav för lotsar fastställs i lotslag. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer preciserar behörighetskrav för lotsar samt utfärdar och återkallar behörighetsbevis.
- Lotsens kvalifikationer ska prövas av Sjöfartsinspektionen.
- Till böter eller fängelse i högst sex månader ska den kunna dömas som lotsar fartyg eller på annat sätt utför lotsuppgifter på svenskt territorium utan giltigt behörighetsbevis.
- Försvarsmakten ges i uppgift att inventera inom vilka ytterligare områden sekretessen för djupdata kan upphävas för att möjliggöra ett borttagande av kravet på svenskt medborgarskap för lotsar.
- Sjöfartsverket ska ta fram, digitalisera och på Internet publicera standardfärdplaner för viktigare farleder.
- Sjöfartsverket och Sjöfartsinspektionen ska inleda en försöksverksamhet med landbaserad lotsning. En oberoende organisation ska följa och utvärdera försöksverksamheten.
- Ett utrustningskriterium ska införas vid bedömning av om lotsplikt ska föreligga.
- Befälhavarens ansvar att tillkalla lots ska författningsregleras.
- Kommunikation föreslås ingå i lagens definition av lotsning.

- Fartyg registrerade i flaggstater på Paris MoU:s svarta lista ska omfattas av lotsplikt.
- Lägre befäl med lotsdispens ska kunna använda sin lotsdispens även om befälhavaren inte har en dispens.
- Giltighetstiden för lotsdispenser ska vara fem år.
- Sjöfartsinspektionen får ett helhetsansvar för examination vid lotsdispenser.
- Sjöfartsinspektionen ges i uppdrag att utforma ett mer flexibelt regelverk för lotsplikt.
- Förenklat dispensförfarande vid färd i korridor med standardiserade färdplaner ska vara möjligt.
- Möjligheten till generell lotsdispens avvecklas.
- Kunskapsuppbyggnad – lotsningens effekter ska utvärderas.

Summary

The remit

My remit has been to review certain piloting issues (ToR 2006: 116). The remit has included showing how new technology can facilitate and streamline pilotage services and examining the possibilities of developing pilotage from a land-based centre. Other tasks have included reviewing the requirements that are to apply to work as a pilot and considering whether there is reason to propose changes to the existing procedure for being granted a Pilot Exemption Certificate. Further, my remit has included analysing the effects of the cross-subsidy that exists between pilotage and fairway dues.

A new Pilotage Act

I propose that basic provisions for pilotage be regulated in a special 'Pilotage Act'. Mandatory pilotage is currently only regulated in the form of ordinances. It is my assessment that mandatory pilotage is such an extensive obligation for individuals that it should be regulated by law. Further, it is my assessment that regulation of authorisation for pilots must be in the form of a law.

By means of supplementary terms of reference to the Pilotage Inquiry (2007:69), I have the task of presenting proposals concerning the future organisation of pilotage services no later than 2 May 2008. Decisive reasons argue in favour of considering pilotage to be an exercise of official authority. If the position is taken that the 'pilotage monopoly' is to end either completely or partially, then the right for a legal or natural person to exercise official authority can only be transferred by law.

Neither the Swedish Maritime Code nor the Ship Safety Act reflect the special conditions that pilotage services work under. In

addition, these codes of law are very extensive and not particularly easy to grasp. Coherent legislation for pilotage is therefore preferable.

Proposal that communication be included in the legal definition of pilotage

An important and extensive part of a pilot's responsibilities is communication with the bridge crew, other ships, tugboats and Vessel Traffic Service (VTS) centres. To describe the existing circumstances in a fair manner, I therefore propose that the concept of 'communication' be included in the Pilotage Act's definition of pilotage. The texts of previous ordinances on pilotage only included the concepts of 'navigation' and 'manoeuvring'.

Regulating authorisation of pilots

I consider that regulation of authorisation is necessary if alternative organisational forms for pilotage services are to be allowed. Even with a continued pilotage monopoly, regulation of authorisation helps to provide pilotage services with additional quality assurance.

I propose that the basic authorisation requirements for pilots be regulated by law. In order to allow the development of alternative methods for recruiting and training pilots, I consider that the basic authorisation criteria that are regulated by law are to be more general in nature. The Maritime Safety Inspectorate will be tasked with defining the requirements and to take responsibility for issuing and revoking authorisation. Further, the Maritime Safety Inspectorate is to review and assess a pilot's qualifications by means of practical and theoretical examinations.

I also propose that a person who pilots ships or in some other way carries out the responsibilities of a pilot in Swedish territory without a valid authorisation can be sentenced to a fine or a maximum of six months imprisonment. Under the current system, the penalties are only fines.

At present Swedish citizenship is required for employment as a student pilot. The primary reason for this is that much of the bathymetric data that pilots need to practice their profession is subject to secrecy. My proposal for regulating authorisation does

not include a citizenship requirement. A development that involves allowing bathymetric data to also be available to foreign citizens is, however, a prerequisite for them to be employed as pilots to a greater extent. My proposal is therefore to task the Swedish Armed Forces with making an inventory over the additional areas in which secrecy concerning bathymetric data can be cancelled.

Trial scheme with pilotage from land

The Swedish Maritime Administration and the Maritime Safety Inspectorate will be tasked with initiating a trial scheme with shore-based pilotage in two or three different fairways. According to the proposal, simulation will be carried out in a first stage so that the conditions for the scheme can be established in more detail. Stage two will involve carrying out tests in reality. The trial scheme should be conducted in close dialogue with the industry. An independent organisation should be given the task of following up and evaluating the trial scheme.

In my opinion the fairway to the port of Göteborg can be suitable for testing shore-based pilotage. I also consider that the Flintrännen Channel through Öresund Sound and the port of Malmö can be suitable fairways to test shore-based pilotage. In addition, I feel it is desirable that trial schemes with shore-based pilotage, if such is suitable, also be conducted along the coast of Norrland or the east coast. The aim is to examine what possibilities the new technology provides, and to build up knowledge and experience ahead of coming decisions regarding shore-based pilotage.

Digitalised standard passage plans

I propose that the Swedish Maritime Administration be tasked with producing and digitalising standard passage plans for important fairways, and publishing them on the Internet. It is my assessment that maritime and environmental safety will increase by making the collected and tested knowledge that exists on the conditions in a particular fairway available to more people in merchant shipping regardless of whether a ship is subject to

mandatory pilotage rules, is exempt from mandatory pilotage or is not subject to these rules.

Changes to mandatory pilotage rules

Great responsibility rests with a ship's master to decide whether it is necessary to send for a pilot even if the formal regulations do not require it, or despite the fact that the ship would actually be able to proceed with a Pilot Exemption Certificate. I consider that responsibility of this kind should be clarified by introducing a special provision to this effect in the Pilotage Act.

Further, I propose that ships registered in a state included on the Black List published by the Paris Memorandum of Understanding on Port State Control (Paris MoU) must always be obligated to engage a pilot. It is my assessment that these ships are generally less careful with maritime safety issues and should therefore be subject to mandatory pilotage. Each year, the Paris MoU makes an evaluation of all flag states in the world based on port state inspections that have been carried out. The Black List contains those states that are considered the worst when it comes to such matters as deficient safety equipment, neglected maintenance and insufficient training among the crew.

A fixed mandatory pilotage rule that is related to the size of the ship on its own would be a blunt instrument that, in certain borderline cases, could be difficult to justify from a maritime safety perspective. I therefore propose that the Maritime Safety Inspectorate, together with the Swedish Maritime Administration and in dialogue with the relevant actors in the industry, be tasked with developing regulations aimed at tempering the sharp distinction between ships that are subject to, and ships that are not subject to, mandatory pilotage. The regulations must be predictable and must not be open to arbitrary interpretation. It is also important that the regulations are designed in such a way as not to increase the administrative costs of processing and monitoring.

To emphasise the importance of a broad use of new technology in shipping I also propose that an equipment criterion be introduced when assessing whether mandatory pilotage is to apply. Equipment has therefore been added to the Pilotage Act as one of a number of criteria for regulations on the scope of mandatory pilotage. Both the criterion on equipment and the other criteria can

also serve as the starting point for regulations on exemptions to the obligation of engaging a pilot, i.e. Pilot Exemption Certificates.

Changes to the rules for Pilot Exemption Certificates

I propose that junior officers who have a Pilot Exemption Certificate be able to use their exemption even if the ship's master does not have a Pilot Exemption Certificate. The aim of the proposal is to make it easier for shipping companies to operate ships in a safe manner using the skills of their own personnel.

I also propose that a Pilot Exemption Certificate be valid for five years and that it be combined with the requirement that one or more voyages are to be made in the fairway to which the exemption applies. Further, under my proposal the Maritime Safety Inspectorate is to be responsible for examinations for testing knowledge prior to granting a pilot authorisation, including elements such as a practical pilotage test. As a result of this I consider it reasonable that the Maritime Safety Inspectorate also assume the overall responsibility for practical tests in connection with Pilot Exemption Certificates. In this way the expertise is accumulated at one agency.

I also propose that a modern ship that navigates in a corridor in certain fairways, and where the ship's master has access to a standard passage plan, be able to receive exemption from mandatory pilotage through a simpler procedure. This is to be possible on condition that the VTS centre monitors traffic in the area. The Maritime Safety Inspectorate, in cooperation with the Swedish Maritime Administration, is to be tasked with identifying suitable fairways where navigation in corridors is to be made possible through a simplified exemption procedure.

I consider that in principle, it is difficult to defend the possibility of granting general exemptions since this is not consistent with the overall safety assessments that form the basis of means-tested mandatory pilotage. A general exemption allows for operating without a pilot in fairways where skills have not been demonstrated in practical or theoretical examinations. In light of this I consider that the possibility of granting general exemptions should be phased out.

Building up knowledge – effects of pilotage are to be evaluated

I propose that the Swedish Maritime Administration be tasked with instructing an independent organisation or research institute to follow and evaluate the effects of pilotage on maritime and environmental safety. It is also important to particularly follow the effects of the changes that may be introduced as a result of my proposals.

At the same time, the Swedish Agency for Innovation Systems should be tasked with initiating research on methods development concerning ways to continually and systematically follow and assess the effects of different maritime safety measures in relation to goals for environmental and maritime safety, and in relation to the cost-efficiency of the measures.

Financing model for pilotage

According to a background report produced within the Inquiry, the current financing model and the level of cost recovery that applies for pilotage appear to be well adjusted from a socio-economic perspective. Raising pilotage dues alone in order to achieve full cost recovery risks producing distorted results and decreasing the socio-economic effect.

In light of the fact that a number of sources recommend higher cost recovery for pilotage, I have considered several alternative methods for increasing the level of cost recovery within the existing pilotage organisation. These include such matters as differentiating the level of service and changing the dues structure, implementing continued rationalisation and considering possibilities to reduce or phase out discounts of pilotage dues in Lake Vänern and Lake Mälaren. Consideration can also be given to whether all merchant ships that arrive in Sweden should contribute to the pilotage infrastructure through a smaller general fee beyond regular pilotage dues. In this way pilotage would not be partially financed through fairway dues.

The way pilotage services should be financed is closely related to the issue of how pilotage is organised. I therefore want to emphasise that I have not taken a position on how the financing model and the level of cost recovery should be designed; rather, I intend to address this issue in my final report.

All proposals as bulleted points

- The fundamental legal regulations for piloting are to be regulated in a special Pilotage Act.
- Basic authorisation requirements for pilots are to be set out in the Pilotage Act. The Government or an agency specified by the Government is to define the authorisation requirements for pilots and to issue and revoke authorisation.
- A pilot's qualifications are to be examined by the Maritime Safety Inspectorate.
- It will be possible to impose a fine or a maximum of six months imprisonment on a person who pilots ships or in some other way carries out the responsibilities of a pilot in Swedish territory without valid authorisation.
- The Swedish Armed Forces will be tasked with making an inventory over the additional areas in which secrecy concerning bathymetric data can be cancelled to allow the removal of the requirement that pilots have Swedish citizenship.
- The Swedish Maritime Administration is to produce and digitalise standard passage plans for important fairways and publish them on the Internet.
- The Swedish Maritime Administration and the Maritime Safety Inspectorate are to begin a trial scheme with shore-based pilotage. An independent organisation is to follow up and evaluate the trial scheme.
- An equipment criterion is to be introduced when assessing whether mandatory pilotage is to apply.
- The responsibility of the ship's master to send for a pilot is to be regulated by law.
- It is proposed that communication be included in the legal definition of pilotage.
- Ships registered in flag states on the Paris MoU Black List are to be subject to mandatory pilotage.
- Junior officers who have a Pilot Exemption Certificate are to be able to use their exemption even if the ship's master does not have an exemption.
- A Pilot Exemption Certificate is to be valid for five years.
- The Maritime Safety Inspectorate is to take the overall responsibility for examinations when issuing Pilot Exemption Certificates.

- The Maritime Safety Inspectorate is to be tasked with designing more flexible regulations for mandatory pilotage.
- Simplified exemption procedures when navigating in corridors with standardised passage plans are to be possible.
- The possibility of granting general pilotage exemptions is to be phased out.
- Building up knowledge – effects of pilotage are to be evaluated.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om lotsning

Härigenom föreskrivs följande

1 § Denna lag syftar till att främja säkerheten för sjöfarten och förebygga skador på miljön som sjöfarten kan orsaka.

Definitioner

2 § I denna lag förstås med:

- a) Lots: En person som innehar giltigt behörighetsbevis.
- b) Lotsning: Lotsens rådgivning till fartygs befälhavare eller det fartygsbefäl denne sätter i sitt ställe om navigering, manövrering och kommunikation.
- c) Behörighetsbevis: Bevis utfärdat av den ansvariga myndigheten som styrker att innehavaren uppfyller gällande behörighetskrav för att vara lots.

Skyldighet att anlita lots m.m.

3 § För biträde åt sjöfarande håller staten lotsar.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får överlämna till en fysisk eller juridisk person att besluta i ärenden som rör myndighetsutövning och som gäller med lotsning sammanhängande frågor.

4 § Endast den som är lots får anlitas för lotsning inom Sveriges sjöterritorium.

5 § Fartyg ska tillkalla lots om det behövs med hänsyn till förhållanden som hänför sig till farvattnens beskaffenhet, fartygs last, utrustning eller bemanning eller andra omständigheter av betydelse för sjösäkerheten eller miljön. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om skyldighet att anlita lots.

6 § Befälhavaren är ansvarig för att lots tillkallas när lotsplikt gäller samt är även i andra fall ansvarig för att tillkalla lots för att trygga fartygets säkerhet och skyddet för miljön.

7 § Lotsen ansvarar för lotsningen. Lotsen ska därvid ange och övervaka de åtgärder för navigering, manövrering och kommunikation som fordras för fartygets säkra framförande. Lotsning ska ske så att fartyget förs med hänsyn tagen till sjösäkerheten och miljön.

Bestämmelsen i första stycket inskränker inte befälhavarens ansvar för fartyget och dess framförande.

Lotsbehörighet

8 § Behörighetsbevis får utfärdas till den som:

- a) har en lämplig grundutbildning,
- b) har lämplig arbetslivserfarenhet från sjön,
- c) har god hälsa och kondition,
- d) genomgått föreskrivna utbildningsmoment,
- e) godkänts vid kunskapsprov och
- f) har god farledskännedom.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om krav för behörighetsbevis.

9 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer beslutar om utfärdande av behörighetsbevis.

10 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska återkalla ett behörighetsbevis om lotsen inte längre uppfyller behörighetskraven. En lotsbehörighet kan vidare återkallas om

- a) lotsen upprepade gånger bryter mot denna lag eller föreskrifter som utfärdats med stöd av lagen,
- b) lotsen i övrigt genom sina handlingar äventyrar sjösäkerheten, eller

c) lotsen varit upprepat oskicklig vid utövning av sitt yrke eller på annat sätt visat sig olämplig att utöva yrket.

Återkallande av behörighetsbevis får ske på viss tid, lägst tre månader och högst fem år. Behörighetsbevis som varit återkallat kan utfärdas på nytt i förening med särskilda villkor för innehavaren.

11 § Regeringen får föreskriva att tillsyn ska utövas över lotsningsverksamheten. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får i sådant fall meddela närmare föreskrifter om tillsynen.

12 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om lotsavgifter och de föreskrifter i övrigt som behövs för lotsning av fartyg.

Ansvarsbestämmelser

13 § Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att anlita lots när han eller hon är skyldig att göra det. Till samma straff döms den som lotsar fartyg eller på annat sätt utför lotsuppgifter på svenskt territorium utan giltigt behörighetsbevis.

14 § Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift som meddelats med stöd av denna lag om förseelsen inte är att anse som ringa.

15 § Straff döms inte ut enligt denna lag om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller sjölagen (1994:1009).

Överklagande

16 § Ett beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol enligt bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223).

Beslut som avser godkännande av kunskapsprov får inte överklagas.

Verkställighet

17 § Ett beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska gälla omedelbart, om inte annat förordnas.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.
2. Den som vid denna lags ikraftträdande är anställd som lots vid Sjöfartsverket och saknar sådant behörighetsbevis som anges i 2 § ska likväl äga rätt att lotsa i den omfattning han eller hon gjorde vid ikraftträdandet.

2 Förslag till lag om ändring i fartygssäkerhetslagen (2003:364)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 6 § fartygssäkerhetslagen (2003:364) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

6 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. tillsynsförrättningar och tillsynsböcker,

2. undantag från den begränsning som anges i 5 kap. 9 § första stycket under förutsättning att det följer av rådets direktiv 95/21/EG av den 19 juni 1995 om tillämpning av internationella normer för säkerhet på fartyg, förhindrande av förorening samt boende- och arbetsförhållanden ombord på fartyg som anlöper gemenskapens hamnar och framförs i medlemsstaternas territorialvatten (hamnstatskontroll)¹, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/84/EG,

3. granskning och godkännande av ritningar samt vilka ritningar som *skall* ges in,

4. avgifter till staten för tillsyn av fartyg och av rederiers och fartygs säkerhetsorganisation samt för provning och granskning av material och utrustning och för granskning av ritningar till fartyg,

5. *lotsavgifter och skyldighet att anlita lots,*

6. skyldighet att lämna de uppgifter som krävs för att tillsynsmyndigheten *skall* kunna fullgöra tillsynen enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, samt

7. skyldighet för fartygets ägare eller redare att ersätta kostnader i samband med sådant

5. skyldighet att lämna de uppgifter som krävs för att tillsynsmyndigheten *ska* kunna fullgöra tillsynen enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, samt

6. skyldighet för fartygets ägare eller redare att ersätta kostnader i samband med sådant

¹ EGT L 157, 7.7.1995, s. 1 (Celex 31995L0021).

kvarhållande av fartyget som har skett med stöd av denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. kvarhållande av fartyget som har skett med stöd av denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.

3 Förslag till förordning (0000:0000) om lotsning m.m.

Härigenom föreskrivs följande

1 § Sjöfartsinspektionen får meddela föreskrifter om och besluta om skyldighet att anlita lots med hänsyn till förhållanden som hänför sig till farvattnens beskaffenhet, fartygs last, utrustning eller bemanning eller andra omständigheter av betydelse för sjösäkerheten eller miljön. Sjöfartsinspektionen får på samma grunder meddela undantag från föreskrifter och beslut om skyldighet att anlita lots.

2 § Befälhavaren är skyldig att i den omfattning Sjöfartsverket föreskriver lämna lotsen och annan behörig personal de uppgifter som har betydelse för lotsningen.

Befälhavaren ska uttryckligen meddela lotsen vem av fartygsbefälen som svarar för förandet av fartyget.

Handlar befälhavaren eller någon annan, som svarar för förandet av fartyget, mot lotsens anvisningar får lotsen fransäga sig ansvaret för lotsningen.

3 § Sjöfartsinspektionen får meddela föreskrifter om behörighetskrav, giltighetstider för behörighetsbevis samt utfärda och återkalla behörighetsbevis för lots.

4 § Endast lots som anvisats av Sjöfartsverket får anlitas på Sveriges sjöterritorium.

Sjöfartsverket tillhandahåller i den utsträckning verket bestämmer lots för biträde åt fartyg för färd utanför Sveriges sjöterritorium (öppensjölotsning).

5 § I fråga om lotsning i Öresund gäller i vissa hänseenden deklARATIONEN (1873:46) angående svenska och danska undersåtars tillkommande rätt till lotsning i Öresund samt tillägget (1911:107) till deklARATIONEN.

6 § Föreskrifter om skyldighet att anlita lots med hänsyn till militära förhållanden meddelas av Sjöfartsinspektionen efter hörande av Försvarsmakten.

7 § Sjöfartsinspektionen får meddela de föreskrifter i övrigt som behövs för lotsning av fartyg.

8 § Avskrift av dom i mål om ansvar för brott mot lagen om lotsning (xxx:xx) ska sändas till Sjöfartsinspektionen. Om en innehavare av lotsbehörighet har dömts för brott mot lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, eller dömts till annan påföljd än böter för brott som avses i 3 kap., 4 kap. eller 14 kap. brottsbalken ska domstolen sända en kopia av domen till Sjöfartsinspektionen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2009, då förordning (1982:569) om lotsning m.m. ska upphöra att gälla.

4 Förslag till förordning (2008:xxx) om ändring i förordningen (1999:215) om lotsavgifter

Härigenom föreskrivs att 1, 4 och 9 §§ förordningen (1999:215) om lotsavgifter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Lotsavgift *skall* tas ut för lotsning *eller annat biträde av lots* enligt *förordningen (1982:569)* om lotsning *m.m.*

Lotsavgift *ska* tas ut för lotsning enligt *lagen (0000:000)* om lotsning.

4 §

Den som anlitar lots *skall* betala kostnaden för lotsens och, i förekommande fall, lotsens medhjälpares

Den som anlitar lots *ska* betala kostnaden för lotsens och, i förekommande fall, lotsens medhjälpares

1. hemresa, när lotsen på grund av ishinder, sjöhävning eller liknande omständighet följer med fartyget en längre väg än som annars skulle ha skett,

2. inställelse, när lotsen har kallats att inställa sig utanför det sjötrafikområde där denne tjänstgör,

3. hemresa, när lotsning *eller annat biträde* har avslutats utanför det sjötrafikområde där lotsen tjänstgör, dock inte om förrättningen utanför detta sjötrafikområde endast avsett lotsning i lotsled,

3. hemresa, när lotsning har avslutats utanför det sjötrafikområde där lotsen tjänstgör, dock inte om förrättningen utanför detta sjötrafikområde endast avsett lotsning i lotsled,

4. inställelse och hemresa, när lotsen har kallats att inställa sig men inte har anlitats, och detta inte beror på lotsen samt beställningen inte heller har ändrats eller återkallats i behörig tid.

9 §

Sjöfartsverket får meddela föreskrifter om ersättning för sådana kostnader som avses i 4 §.

För beslut om undantag från skyldighet att anlita lots som

För beslut om undantag från skyldighet att anlita lots som

Sjöfartsverket föreskrivit med stöd av 5 § förordningen (1982:569) om lotsning m.m. *skall* en avgift tas ut som bestäms av *Sjöfartsverket*.

Sjöfartsinspektionen föreskrivit med stöd av 1 § förordningen (0000:0000) om lotsning m.m. *ska* en avgift tas ut som bestäms av *Sjöfartsinspektionen*.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2009.

1 Uppdraget

1.1 Direktiven

Enligt direktivet (2006:116, bilaga 1) ska jag belysa hur ny teknik kan underlätta och effektivisera lotsarbetet samt förutsättningarna att utveckla lotsning från en central i land. Jag ska också se över vilka krav som ska gälla för att få verka som lots och om det finns anledning att föreslå förändringar i det förfarande som finns i dag för att få lotsdispens. Effekterna av den korssubvention som finns i dag mellan lotsnings- och farledsavgifter ska analyseras. Jag ska även föreslå de författningsändringar som övervägandena ger upphov till.

I direktivet (2006:116) ingick till en början även uppdraget att undersöka vilka alternativa organisationsformer för att bedriva lotsning som finns. Genom tilläggsdirektivet (2007:69, bilaga 2) flyttades organisationsfrågan till slutbetänkandet som ska redovisas senast den 2 maj 2008. I tilläggsdirektivet utvidgades organisationsfrågan till att omfatta lämplig organisationsform för lotsningsverksamheten samt en översyn av hela Sjöfartsverkets organisation.

1.2 Mitt arbetssätt

1.2.1 Expertgrupp

Jag har vid sju tillfällen sammanträtt med utredningens expertgrupp. Ett av sammanträdena kombinerades med ett studiebesök till Finland för att studera det finska lotsväsendet. Vi fick också möjlighet att besöka fartygsbryggan på M/S Gabriella, samt föra en dialog om Viking Lines erfarenheter av regelverket för lotsning och lotsdispenser. Sammanträdet genomfördes i internatform och sträckte sig över två dagar. I expertgruppen har ingått experter från

Näringsdepartementet, Sjöfartsverket och den del av verket som utgörs av Sjöfartsinspektionen.

1.2.2 Referensgrupp

I mina direktiv anges att jag ska samråda med berörda myndigheter och organisationer. Jag har valt att göra detta genom att sammankalla en referensgrupp. Vi har träffats vid fem tillfällen varav ett av mötena anordnades i form av ett internat på Arkö kursgård. Under arbetets gång har jag också samrått löpande i särskild ordning med representanter från referensgruppen.

I referensgruppen har ingått representanter för Chalmers tekniska högskola, Försvarmakten, Kustbevakningen, Lotsförbundet, Näringsdepartementet, Näringslivets Transportråd, SEKO Sjöfolk, Sjöassuradörernas förening, Sjöbefälsförbundet, Sjöfartshögskolan i Kalmar, Sveriges Fartygsbefälsförening, Sveriges Hamnar, Sveriges Redareförening, Sveriges Skeppsmäklareförening, Sveriges Transportindustriförbund, Sveriges redareförening för mindre passagerarfartyg (SWEREF) och Vinnova.

1.2.3 Studiebesök och möten

För att ta del av andra länders erfarenheter av lotsfrågor har jag besökt Danmark, Finland, Nederländerna, Norge och Tyskland. Vid besöken har jag främst inhämtat kunskap om organisationsfrågor, regelverk, finansieringsmodeller samt eventuella erfarenheter av ny teknik och landbaserad lotsning.

I Danmark träffade jag Farvandsvæsenet och Lodstilsynet. Vid besöket i Finland träffade jag Kommunikationsministeriet, Sjöfartsverket samt Lotsverket (Finnpilot). Det privata lotsbolaget Nederlands Loodswezen B.V. tog emot mig i Nederländerna tillsammans med Dutch Pilots Corporation m.fl. Jag besökte även hamnen och VTS-centralen i Rotterdam. Vid studiebesöket i Norge träffade jag Fiskeri- och Kystdepartementet samt Kystverket.

Studiebesöket i Tyskland inleddes med en resa från Göteborg med billastfartyget M/S Elektra till Bremerhaven i syfte att studera lotsning i praktiken. I Bremerhaven besökte jag VTS-centralen och fick även tillfälle att träffa Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nord,

den ansvariga regionala myndigheten för lotsning, samt Lotsenbrüderschaft vilket är den tyska kooperativa lotsorganisationen.

I syfte att lära mig mer om lotsningsverksamheten i Sverige har jag även här gjort ett antal studiebesök. Jag har deltagit i lotsning på utgående från Skelleftehamn samt på Mälaren från Västerås hamn till Södertälje sluss. Jag har besökt lotsstationen i Skellefteå, VTS-centralerna i Malmö och Göteborg samt Kustbevakningen Region Ost i Nacka. Vidare har jag bl.a. besökt Chalmers i Göteborg, Sjöfartshögskolan i Kalmar samt Sjöfartsverkets kursgård på Arkö.

Förutom studiebesök har jag inbjudits till ett antal möten bl.a. i Östergötland och Vänerregionen där olika intressenter från näringslivet samlats. Jag har också deltagit i möten med Sveriges Redareförening, Stockholms hamn, Sveriges Skeppsmäklareförening m.fl.

I mitt arbete har jag haft dialog med Hamnstrategiutredningen, (N 2006:09), Yrkeshögskoleutredningen (U 2007:07), Utredningen för inrättande av en trafikinspektionsorganisation (N 2007:05) och Helikopterutredningen (Fö 2007:05).

1.2.4 Genomförda underlagsrapporter

Jag har uppdragit åt olika aktörer att särskilt analysera vissa områden som underlag för mina ställningstaganden. Samtliga underlagsrapporter finns som bilaga 3–6.

Kartläggning av ny teknik och förutsättningar för landbaserad lotsning

SSPA Sweden AB har på mitt uppdrag genomfört en kartläggning av befintliga tekniska system, pågående projekt samt genomförda studier och utvärderingar i syfte att belysa hur ny teknik, med fokus på IT-lösningar kan underlätta och effektivisera lotsarbetet. I uppdraget ingick även att särskilt identifiera och värdera tekniska system som kan underlätta eller bidra till att lotsning kan utföras från central i land.

Jämförelse av luftfart och sjöfart

Carl-Göran Rosén från Sjöfartsinspektionen och Anders Österlund från Luftfartsverket har på mitt uppdrag redovisat en nulägesbeskrivning av dagens stödsystem som används inom luftfarten vid start och landning av flygplan, respektive inom sjöfarten för att närma sig hamn. I uppdraget ingick också att identifiera och beskriva likheter respektive skillnader mellan luftfart och sjöfart när det gäller navigering, manövrering och trafikledning. Slutligen har möjligheter för sjöfarten att använda kunskap, teknik och metoder från luftfarten för att lotsa fartyg från central i land analyserats.

Finansieringsmodell för lotsningen

Peter Andersson, docent i nationalekonomi vid Linköpings universitet, har inom ramen för utredningen särskilt analyserat effekterna av lotsningens finansieringsmodell. Lotsningen bär inte sina egna kostnader utan underskottet finansieras med farledsavgifter. I uppdraget ingick att analysera konsekvenserna av en avveckling eller reduktion av den del av finansieringen som kommer från farledsavgifterna. Vidare skulle de eventuella samhällsekonomiska effekter som kan bli följden av en förändrad subventionsnivå bedömas. Som en del i rapporten finns även en analys och bedömning av en teoretiskt optimal subventionsnivån för lotsverksamheten utifrån olika effekter t.ex. för sjö- och miljösäkerhet och effektiviteten i lotsningsorganisationen.

Lotsning och myndighetsutövning

I mitt arbete med att utreda alternativa organisationsformer för lotsningsverksamhet, som ska redovisas i slutbetänkandet, är det viktigt att få klarhet i om lotsning är myndighetsutövning. Mot bakgrund av de oklarheter som finns i denna fråga har Thomas Bull, docent i offentlig rätt vid Uppsala Universitet, på mitt uppdrag genomfört en rättsutredning för att besvara frågan om lotsning innehåller moment av myndighetsutövning och i så fall i vilka delar. För att kunna presentera ett fullständigt lagförslag har det varit nödvändigt att redan i delbetänkandet reda ut denna fråga

eftersom myndighetsutövning endast kan överlåtas till en privat aktör om stöd finns i lag.

1.3 Betänkandets disposition

I de inledande kapitlen 2–5 beskriver jag lotsningens historik, lotsning i andra europeiska länder, basfakta om dagens lotsningsverksamhet samt lotsens roll.

I kapitel 6–9 finns mina överväganden och förslag. Kapitel 10 om finansieringsmodellen innehåller inga ställningstaganden men resonemang kring dagens finansieringsmodell. Avslutningsvis beskriver jag förslagets konsekvenser i kapitel 11 och författningskommentarer i kapitel 12.

Jag har i detta betänkande utgått från att den av regeringen aviserade avsikten att inrätta en trafikinspektionsorganisation innebär att Sjöfartsinspektionen skiljs från Sjöfartsverket. Jag har därför i betänkandet valt att i huvudsak använda begreppet Sjöfartsinspektionen i de sammanhang när jag avser den delen av Sjöfartsverket.

2 Lotsväsendets uppkomst och utveckling

Lotsning som företeelse och lots som yrke eller förtroendeuppdrag har förekommit sedan urminnes tider. Hänvisningar till lotsar finns redan i Bibeln (Gamla testamentet)¹. I gamla texter av Homeros och Vergilius omnämns också lotsar som vägleder fartyg. Även araberna var tidigt aktiva sjöfarare och tillhörde också de första att använda magnetisk kompass. Marco Polo använde arabiska lotsar vid sin resa till Orienten på 1200-talet.

2.1 Vikingatiden fram till medeltid

I vårt land förekom redan på vikingatiden särskilda vägvisare för sjöfarten, s.k. sundspanare. Styremän eller ledsagare (den som säger leden) är andra benämningar. I Magnus Ericssons stadslag anges att ledsagare som styr ett skepp på grund trots att han åtagit sig att visa en säker sjöväg mister livet om sex vittnen kan styrka hans åtagande². Senare började orden lots och lotsning³ användas mer allmänt och de tidigaste lotsningarna utfördes av boende invid skärgårdarnas farleder.

¹ Hesekiel 27, i vilken den nya svenska bibelöversättningen visserligen talar om "matros", men där 1917 års översättning talar om "skeppare" och engelska, italienska och franska översättningar talar om "pilots", "piloti", "des pilots".

² 14:e flocken, Skeppsmålabalken, Magnus Ericssons allmänna stadslag.

³ Ordets etymologiska ursprung förefaller inte fullt klarlagt; förhärskande förklaring tycks vara att ordet "lotsa" stammar från "(väg)leda", andra menar att ordet har samma bakgrund som andra ledet i engelskans "pilot". "Pilot" skulle i sin tur vara en sammansättning av "pyl" – holländska (urspr. grekiska) för vertikal, rak och "loods", där det senare kan härledas till "lead", bly(tyngd), på svenska lod. En fri översättning blir sålunda "den person som använder ett lod för att mäta djupet".



Lodning 1500-tal. Ur Olaus Magnus Historia om de nordiska folken, 1555, Statens sjöhistoriska museums arkiv.

Gustav Vasas upprustning av den svenska örlogsflottan bidrog till ett växande intresse för sjöfartens villkor och efterfrågan ökade på lotstjänster och utprickade farleder. Även det växande handelsutbytet med andra europeiska länder bidrog till efterfrågan på säkra sjövägar. I förhandlingarna om ett handelsavtal mellan Sverige och Holland 1525–1527 framförde holländarna att man lade särskild vikt vid att det fanns personer som kunde ledsaga deras skepp genom den svenska skärgården. Av kungliga brev från denna tid kan utläsas att på skilda platser, framför allt i de Stockholmska och Östgötska skärgårdarna och på Åland fanns ”styrmän” anställda för lotsning av kronans fartyg, eller fartyg med kronans gods. I det första kända sådant kungligt brev av år 1535 uttryckte Gustav Vasa att Öja kronohemman i Stockholms södra skärgård (Landsort) skulle överlåtas till Anders Bertilsson ”i evärdelig tid” mot att han skulle ”styra och ledsaga kronans skepp och fartyg och allt kofferdi, när behov därav gjordes”. Det sägs att brevet, som spikades upp på Bertilssons stugvägg, senare åts upp av en get och därför inte kunnat bevaras för eftervärlden.

Gustav Vasa gav också skattefrihet åt allmogen i vissa kustlandskap. I gengäld åtog man sig att lotsa kronans fartyg, men även att säkra framtida lotsning genom nyrekrytering till uppgiften. Under 1500- och 1600-talen kunde vissa skärgårdshemman utses

till lotshemman och upptas i en särskild lotsjordebok på Kammarkollegium. Lotsyrket gick i betydande omfattning i arv och kunskapen om närområdets segelleder kunde därmed överföras från generation till generation.

2.2 Stormaktstiden

När sjöfarten under 1600-talet blev allt mer betydelsefull växer också kraven på att segla t.ex. nattetid under säkra förhållanden. Handelsfartygens och örlogsskeppens storlek och djupgående ökade samtidigt som tidigare grunda segelleder av landhöjningen blev än mer grunda. Under 1600-talet författningsregleras lotsverksamheten, år 1606 utfärdar Karl IX den första lotstaxan för segelleden Stegeborg – Kalmar i ett kungligt brev:

Vi Carl med Guds nåde...gör veterligt, att på det de styremän, som bygga och bo emellan Stegeborg och Kalmar, måge desto flitigare låta sig bruka och andra bekomma lust till att styra här i Östersjön både inom och utomskärs, evad som i behov göras kan, så hava vi nådigast den förordning göra låtit, att de ingen efter denna dag utan penningar styra skola, utan så ofta de på någon resa draga och uppå våra och kronans skepp farkoster brukade varda, skola de taga av kaptenen och styrmannen bevis och vittnesbörd huru länge de var på resa och huru vitt de styrt hava, och därefter skall den fogden, som styrmannen är boendes i befallning, betala honom för var mil efter denna ordning: om vintertid 3 öre om sommaren 2½ öre och om hösten 3 öre, men skola de styra något köpmansskepp så måge de vara överens och förlikas med köpmannen det bästa som de kunna...Vi hava ock nådigast unnt och efterlåtit, att de skola njuta en dräng vardera fri från utskrivning...Carolus.

År 1641 ålade drottning Kristina ”vthi den Swenske och Finske Skären” sjöfarare som anlidade lots att ersätta lotsen för nedlagt arbete:

Ammiraler, Skeps-majorer och Capitener, at ingen vthi hwad reesa den då kan stadder vara, skal hafwa macht någon frij Styrningh dem at affordra och tvinga, vthan ware förplichtadt...Styrmännen betala och til fridz ställa.⁴

⁴ Återgivet i Handels och Sjöfartskommitténs betänkande V, år 1900.

Året därpå, 1642 utfärdade amiralitetskollegiet en ”Taxa på Styr-
männens aflöning, nordan och östan i Östersjön”. Taxan avsåg
kronans skepp och ersättningen bestämdes efter den lotsade vägens
längd, sex öre silvermynt per mil oberoende av fartygets storlek.

I 1667 års sjölag föreskrevs lotsplikt på alla farvatten där ”led-
sagare behövdes eller plögade brukas”. Fyra år senare kombinerades
lotsplikten med ett förbud för obehöriga personer att lotsa. Full-
makter utfärdas av amiralitetet för en lotsman som befanns ”efter
noga rannsaking därtill vara tjänlig”. Lotsorganisationen får en
med tiden allt tydligare hemvist hos Amiralitetskollegiet.

Lotsplikten riktade sig främst till utrikestrafiken och undantog i
varierande omfattning svenska fartyg och inhemska fartyg i inrikes
fart. Svenska fartyg gynnades också där lotsplikt förelåg med lägre
lotstaxor.

Under 1700-, 1800- och 1900-talen skiftade åsikterna ofta och
snabbt om behovet av lotsplikt och växlingarna i uppfattning
avspeglade sig i de ofta förekommande författningsrevisioner som
genomfördes. På samma sätt som i nuvarande reglering var lots-
plikten emellertid aldrig absolut, ett antal undantag utifrån far-
tygets nationalitet, destination och avreseort samt farvattnen före-
kom alltid. Vid de tillfällen lotsfrihet gällt har också denna haft sina
undantag, t.ex. avseende frakt av farligt gods.

År 1680 utfärdas en förordning som kan betraktas som den
första bestämmelsen med ändamål att skapa en större enhetlighet
för lotsväsendet i Sverige. Förordningen har formen av en instruk-
tion till viceamiralen Werner von Rosenfelt, som i egenskap av
inspektör för ”styre- och lotsmansväsendet i Sverige, Finland, Est-,
Liff- och Ingermanland samt i Pommern, Wismar och Bremen”,
fick i uppdrag att ”uti alla sjöstäder såväl som andra lotsplatser,
som redan finnas eller härefter uppfinnas kunna, behörigen inrätta
lotseriet”.

Den första mer ordnade, sammanhållna reglering tillkom genom
Kungl. Majt:s förordning om lotsväsendet i Sverige och Finland
den 19 september 1696.⁵ Denna förordning bildade sedan utgångs-
punkt för ett otal förändringar, tillägg och specialbestämmelser
under ett par hundra års tid. Ur denna förordning kan nämnas
följande huvudpunkter:

⁵ Kongl. Maj:t:s Nådige Förordning och Reglement, angående Lootzwäsendet i Sverige och
Finland 19 september 1696.

- Lotsväsendet fick en författningsreglerad chef – ”styrmanskaptenen” som närmast kan beskrivas som en slags avdelningschef vid Amiralitetskollegium.
- Det stadgas att lotsarna skall vara svenska medborgare (undersåtar).
- En behörighetsreglering formaliseras för såväl lotsar som lotsdrängar enligt vilken bl.a. examination och tro- och huldhetsed krävs.
- Straffbestämmelser för en lots försumligheter reglerades med böter, upp till nio gångers gatlopp eller döden. Straffsatserna var högre för försummelser som drabbade militära fartyg än för civila.

Värt att notera är emellertid att de förordningar som utfärdades under slutet av 1600-talet huvudsakligen kom att beröra kuststräckorna mellan Stockholm och Kalmar, medan syd och västkusten i övrigt länge var reglerat endast såvitt gällde hamninloppen vid de större hamnarna. Lotsinrättningar för farleder i Bottenviken och Bottenhavet blev ordnade först i början av 1800-talet.

2.3 1700-tal

Under 1700-talet ändrades regelverket beträffande lotsplikten och lotstaxorna åtskilliga gånger. År 1738 stadgades att alla till och från utrikes orter gående fartyg av fem fots djupgående och däröver borde utan åtskillnad ta lots och betala lotspenningar. Året därpå frikallades städernas inrikes gående fartyg i ett kungligt brev från skyldigheten att betala lotspenningar och ta lots. År 1745 återkallades lotsfriheten för inrikesfarten och 1748 blev den återigen befriad. I en år 1781 utfärdad förordning angående lots- och båkavgifternas erläggande i Sverige och Finland inskränktes på nytt lotsfriheten för inrikestrafiken: nu ålades alla främmande örlogs- eller handelsfartyg, såväl som alla till utrikes orter seglande och därifrån inkommande svenska fartyg, att vid alla lotsplatser som de passerade, ta lots samt betala lotspenningar. Vidare skulle alla inhemska däckade fartyg i inrikesfart över sex fots djupgående ta lots och betala lotsavgift. Redan året därpå, 1782, medgavs emellertid inrikesfarten åter rätt att segla utan lots, dock med skyldighet för skepp över fem fots djup att betala en fjärdedel av lotsavgiften.

2.4 1800-tal

Under 1800-talets första hälft fortsatte de snabba förändringarna i regelverken gällande vilka fartyg som skulle omfattas av lotsplikten respektive lotsfrihet. Under riksmötet 1856–1858 beslöts på grundval av ett motionsförslag att i en skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att svenska ångfartyg, som enligt på förhand uppgjorda rutter gjorde reguljära resor skulle befrias från skyldigheten att komma från sjön, ta lots. I en ny lotsförfattning 1862 befriades svenska ångfartyg i Öresundstrafik mellan Sverige och Danmark från lotsplikten, fem år senare utsträcktes detta till att gälla även utländska ångfartyg i sådan trafik.

År 1872 inrättades Lotsstyrelsen, med Lotsverket som självständigt ämbetsverk, genom en avknoppning från Förvaltningen af Sjöärenden. Till Lotsstyrelsen fördes även sjöräddningen. Härigenom kom Lotsstyrelsen att ansvara för lotsväsendet, fyrinrättningen, utprickning och belysning av allmänna farleder och hamnar samt sjöräddningen. Lotsstyrelsen leddes av Lotsdirektören och från år 1888 Generallotsdirektören.

Lotsdispenser – eller ”fripass” – utreddes av lotsstyrelsen 1875 med anledning av en allmän översyn av medelsanvisning till lots och fyrinrättningen. Bakgrunden var en skrivelse i vilken lotsstyrelsen framhållit nödvändigheten av att lots och fyrpersonalen fick bättre löneförmåner, vilket enligt styrelsen endast kunde åstadkommas genom höjda fyr- och båkavgifter samt att även inrikes sjöfart ålades att betala sådana avgifter. Ty, resonerade lotsstyrelsen:

om även större lotspliktighet skulle återinföras och en förändrad lotstaxa skulle medföra förbättrade inkomster för lotsarna vid en del platser, skulle en sådan förändring icke inverka något vid de platser, där i allmänhet föga lotsning förekomme, och något bidrag till lotspersonalens underhåll på detta sätt icke beredas utan tvärtom föranleda minskning vid de platser, varest lotsarne till större delen hade sin utkomst genom lotsning av icke lotspliktiga inrikes ångfartyg, vilka gjorde reguljära turer och vilka befälhavare dittills anlitat lotsarne dels av medlidande med deras fattigdom, dels på grund av den ytterst billiga avgiften.⁶

I en kungörelse 1877 bifölls i huvudsak lotsstyrelsens förslag.

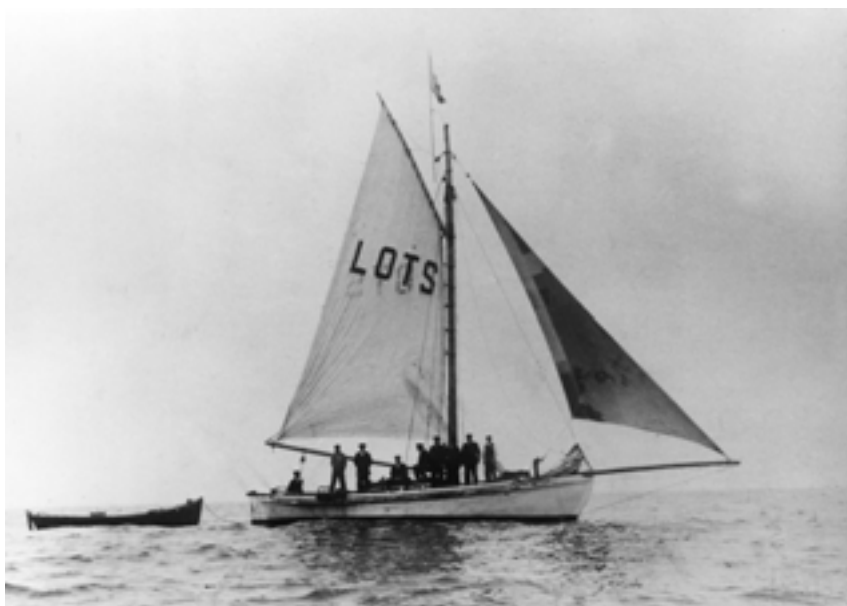
⁶ Ur Lotsförfattningskommittéens betänkande 1920 angående Lotsverket.



Lotsverkets flagga, 1874, Statens sjöhistoriska museums arkiv.

2.5 1900-tal – nutid

I 1881 års lotsförordning stadgas fullständig lotsfrihet, även för utländska fartyg, men efter framstötningar från bl.a. assuradörerna återinfördes lotsplikten år 1894. Ett bidragande argument var behovet att vidmakthålla en hög kompetens hos landets lotsar. 1928 års lotsförfattningssakkunniga föreslår ett system med farledsavgifter och lotsavgifter, där lotsavgifterna skulle sättas så lågt att ekonomiska argument inte skulle behöva avgöra om lots skulle anlitas. Förslaget omarbetas av 1935 års lotsverkssakkunniga som koncentrerar lotsplikten till fartyg i utrikestrafik, dock med ett antal undantag.



Lotsplatsen på Dalarö. Foto: Lars-Åke Kvarning, Statens sjöhistoriska museum.

1968 års lotsorganisationsutredning föreslog en allmän lotsfrihet med undantag för fartyg med samhällsfarlig last. Regeringen ställde sig bakom förslaget som genomfördes fr.o.m. 1971 i samband med ikraftträdandet av lots- och fyrkungörelsen. Samtidigt skedde en sådan uppdelning av avgifterna som skisserats redan år 1928 i en farledsavgift och en lotsavgift.

I Sjöfartsverkets egna utredningar föreslogs åren 1973 och 1974 en utvidgad skyldighet att anlita lots för tankfartyg och för samtliga fartyg av viss tyngd i vissa hårt trafikerade leder. I förslaget skulle också utländska fartyg över 400 registerton brutto vara skyldiga att anlita lots i inre vatten. Även utredningen Säkerhet i farled (DsK 1975:8) föreslog ett ökat lotstvang. Lotsfriheten i trafikövervakade farleder skulle enligt utredningen vara beroende av tillstånd från en trafikövervakningscentral.

I ytterligare en utredning (*Ren Tur – program för miljösäkra sjötransporter*, SOU 1979:43) föreslogs ett s.k. behovsanpassat lotstvang. Denna utredning ledde sedermera till att lotsplikten återinfördes genom förslag i proposition 1980/81:119 om miljösäkrare sjötransporter. Enligt föredragande statsrådet borde Sjöfartsverket fullt ut ta ansvar för utformningen av lotstvanget och

därvid särskilt beakta fartygets storlek, konstruktion, utrustning och beskaffenhet. I statsrådets anförande sägs bl.a. följande (prop. 1980/81:119, bil. 2, s. 14–15):

De särskilda riskerna till följd av stora fartyg består både i det faktum att de kan vara svåra att navigera i vissa farleder och att ett stort fartyg oavsett lasten normalt har så mycket bunkerolja att de redan därigenom kan anses likvärdigt med ett mindre oljelastat fartyg. Fartygens konstruktion, utrustning och beskaffenhet har också betydelse. Härvid tänker jag särskilt på navigationsutrustning och dubbla bottnar eller segregerade barlasttankar... Jag anser att befälhavarens och övrigt fartygsbefäls kännedom om farleden och språkkunskaper i den nödvändiga kommunikationen med lotsplats eller trafikinformationscentral måste kunna få påverka bedömningen av behovet av lotsning. Självfallet måste alla de faktorer jag nämnt relateras till det aktuella farvattnet.

Sedan riksdagen ställde sig bakom denna proposition har regeringen inte presenterat ytterligare förslag om principiella förändringar av lotsplikten för riksdagen.



Gävle Lotskutter, 1916, Sjöhistoriska museets arkiv.

3 Internationell utblick

Jag har genom studieresor informerat mig om lotsning i Danmark, Finland, Nederländerna, Norge och Tyskland. I detta avsnitt redovisas hur dessa länder organiserat lotsningen, hur regelverket är utformat avseende lotsplikt och undantag från lotsplikten, finansieringsmodell för lotsning samt behörighetsreglering. Jag redovisar också erfarenheter från landbaserad lotsning i aktuella länder.

3.1 Danmark

Organisation

I Danmark hanteras lotsningen av Farvandsvæsenet, som lyder under Försvarsministeriet. Den statliga lotsningen utförs av Lods-væsen även kallat Danpilot, som är en enhet under Farvandsvæsenet.

Den 1 december 2006 trädde en ny lotslag i kraft som öppnar upp för konkurrens från privata lotsar. Tidigare hade danska staten monopol på att lotsa i danska farvatten. Det statliga monopolet är kvar för lotsningar från Nordsjön till Östersjön och retur. Privata lotsföretag får utföra regionallotsningar till och från danska hamnar. Det statliga lotsväsendet är skyldigt att tillhandahålla lotsning i de fall lotsning inte tillhandahålls av någon annan aktör.

Hösten 2007 bildades det första privata lotsföretaget i Danmark. Åtta tidigare statliga lotsar har tillsammans bildat ett bolag och erbjuder tjänster till och från flera danska hamnar. Lotsbolaget har köpt in egna lotsbåtar men samarbetar även med ett båtföretag. Eftersom det första konkurrerande lotsbolaget bildats först 2007 saknas ännu erfarenheter av den nya lotslagens effekter.

I ett antal hamnar finns också av Farvandsdirektören auktoriserade hamnlotsar med kompetens att ta hand om lotsning inom

hamnens område. Hamnen fastställer själv taxorna för lotsning i hamnen.

I samband med avregleringen av lotsningsverksamheten bildades det statliga Lodstilsynet som sorterar under Försvarskommandoen vilket är försvarets överordnade, koordinerande och styrande myndighet. Lodstilsynen utfärdar lotscertifikat, kontrollerar de sökandes kvalifikationer, ansvarar för examination av lotsar och för lotsdispenser, fastställer krav för lotsföretagens egenkontroll m.m. Lodstilsynet är också ansvarig för att närmare fastställa regler och möjligheterna till undantag från skyldigheten att anlita lots.

Sjöfartsstyrelsen är den myndighet som fastställer krav för lotsbåtarnas utrustning.

Lotsplikt och lotsdispens

Regelverket för lotsning framgår av den danska lotslagen. Generell lotsplikt gäller endast för fartyg som är lastade med olika typer av farlig last. Därutöver kan Lodstilsynet med hänsyn till säkerhet m.m. bestämma att lotsplikt föreligger på andra grunder. Lodstilsynen har exempelvis fastställt att lots ska anlitas i samband med att bogserbåtar används. Vidare har Lodstilsynen fastställts ett antal lokala regler för skyldighet att anlita lots. De lokala reglerna beror av farledernas olika utformning och relaterar i allmänhet till fartygets längd, bredd eller djupgående.

Lodstilsynet ansvarar för prövning och utfärdande av lotsdispenser. En lotsdispens gäller en viss person, en viss typ av fartyg och en viss farled. För att få dispens krävs att den sökande deltagit i ett bestämt antal resor med lots i aktuellt lotsningsområde. Antalet resor varierar mellan 5 och 20 beroende av vilket lotsningsområde ansökan gäller. Därutöver ska sökande med godkänt resultat klara ett teoretiskt och praktiskt prov. En av Lodstilsynet angiven person utses till examinator. Lotsdispensen utfärdas för en period om fem år och kan därefter förnyas. För att upprätthålla dispensens finns också ett resekrav som måste uppfyllas årligen. Innehavaren av en lotsdispens ska varje år till Lodstilsynet redovisa antalet resor i aktuell farled.

Lotsbehörighet

I lotslagen finns grunderna för behörighetsregleringen av lotsar och Lodstilsynet fastställer närmare bestämmelser för behörighetsbevis för lots. För att få ett behörighetsbevis krävs behörighet som befälhavare och minst två års erfarenhet som befälhavare eller överstyrman på relevant fartyg. Den sökande måste också ha särskild insikt och erfarenhet i det geografiska lotsningsområdet och ha genomgått såväl teoretisk som praktisk utbildning. Därutöver ska personen ha ett giltigt friskhetsintyg samt vara knuten till ett registrerat lotsföretag.

Lodstilsynet har i föreskrifter fastställt vilken grundutbildning lotsaspiranten ska ha genomgått innan ansökan om lotsbehörighet. Vidare anges i den danska lotslagen att lotsar har en plikt att ta med lotsaspiranter på lotsningarna även om aspiranten kommer från ett konkurrerande lotsföretag.

För att få ett behörighetsbevis måste lotsaspiranten genomföra ett teoretiskt och ett praktiskt prov i form av en provlotsning i aktuell farled. Vid provet deltar en lots som varit med under praktiktjänstgöringen samt en av Lodstilsynet utsedd examinator. Ett behörighetsbevis för lots gäller i fem år och kan förnyas efter ansökan. För att upprätthålla en lotsbehörighet krävs att lotsen årligen gör ett visst antal resor i den farled behörigheten gäller för. Resekravet kan variera mellan 5 och 20 resor.

Finansiering av lotsning

Enligt lotslagen kan Försvarsministeriet fastställa maximala taxor för varje form av lotsning utöver den statliga lotsningsverksamheten. I praktiken fastställs lotstaxorna av det enskilda lotsföretaget. Det statliga lotsväsendet ska fastställa sina lotsavgifter så att de är baserade på omkostnaderna för lotsningen och så att de inte överstiger lotsföretagens avgifter. Det statliga lotsväsendet förväntas vara klar med nödvändiga beräkningsmodeller för taxor i slutet av 2008. Den statliga lotsningsverksamheten finansieras endast med lotsningsavgifter eftersom den verkar på en konkurrensutsatt marknad. Lotsavgift tas bara ut av de fartyg som använder lots.

Landbaserad lotsning

Danmark har i lotslagen definierat ett antal begrepp bl.a. landbaserad lotsning som anges vara lotsning som utförs genom kommunikation från land. Vidare har lotsning i lagen definierats som rådgivning till fartygets befälhavare om navigering, färd och manövrering, oavsett om rådgivningen ges ombord på fartyget eller via kommunikation från annat fartyg eller från land. I den danska lotslagen finns också en bestämmelse som gör det möjligt att fastställa närmare regler för att genomföra försök med landbaserad lotsning. Det anges att Farvandsdirektøren fastställer närmare regler för försök med och eventuell etablering av landbaserad lotsning. I den för Sverige och Danmark gemensamma VTS-centralen i Malmö har Danmark förberett en arbetsstation i syfte att på sikt kunna pröva landbaserad lotsning. Några försök med landbaserad lotsning har dock hitintills inte genomförts och det är oklart när det kan vara aktuellt.

3.2 Finland

Organisation

En reviderad lag om lotsning trädde i kraft den 1 januari 2004 och vid den tidpunkten överfördes lotsningen från det dåvarande Sjöfartsverket till ett statligt affärsverk, Lotsverket kallat Finnpilot.

Utöver lotsning producerar Finnpilot andra stödtjänster för sjötrafiken t.ex. konsultation inom sjöfartssäkerhet och lotsning, tjänster som underlättar fartygsnavigering samt tjänster i anslutning till utmärkning av farleder såsom inspektion av farleder och reparation av säkerhetsanordningar. Från och med den 1 januari 2007 ansvarar Finnpilot för lotsförmedlingsverksamheten i hela Finland.

Sjöfartsverket ansvarar för myndighetsuppgifter inom lotsningen och ska t.ex. övervaka lotsningsverksamheten och fatta de myndighetsbeslut som behövs i anslutning till behörighetsbevis för lotsar samt hantera lotsdispenser.

Hamnmyndigheterna kan auktorisera navigatörer som kan vara rådgivare om lotsning i hamnområdet.

Lotsplikt och lotsdispens

Enligt Finlands lotsningslag och lotsningsförordning ska alla fartyg som anlöper finska hamnar anlita lots om fartygets last är farlig eller skadlig eller om fartygets storlek förutsätter detta. Förutom regler i förhållande till lasten gäller lotsplikt om fartyget är längre än 60 meter, bredare än 10 meter eller vid djupgående över 4,5 meter med last i saltvatten. För Saimens vattenområde och Saima kanal är lotspliktsgränsen 25 meters fartyglängd.

Sjöfartsverket kan efter ansökan bevilja ett fartygs befälhavare lotsdispens för ett visst fartyg och en viss farled. Lotsdispens kan även beviljas ett fartygs styrman mot bakgrund av att det anses förbättra fartygssäkerheten och samtidigt främjar en styrmans kvalificering till befälhavare på fartyget. Det är emellertid endast fartyg vars befälhavare har en lotsdispens som enligt lotsningslagen är befriad från skyldigheten att anlita lots.

För att beviljas lotsdispens ska den sökande ha godkänts i den skriftliga examen som Sjöfartsverket ordnar, behärska finska eller svenska samt genomfört en godkänd provlotsning. Vidare ska den sökande ska ha gjort minst 5 färder i farledens bägge riktningar under de senaste 12 månaderna när ansökan gäller lotsdispens för lastfartyg. Antalet genomförda övningsresor ska vara fler vid ansökan om lotsdispens för passagerarfartyg.

Lotsdispens beviljas för fem år och kan förnyas efter ansökan. Om sökanden under minst 10 färder under de senaste 12 månaderna har deltagit i navigeringen av det fartyg och i den farled som ansökan gäller krävs ingen ny skriftlig examen eller provlotsning.

Det finns även en möjlighet att få en form av generell dispens för mycket erfarna befälhavare som gör oregelbundna färder till flera olika farleder.

Sjöfartsverket ansvarar för uppkörningar för beviljade av lots-examen och lotsdispens. Sammanlagt är det åtta regionalt placerade personer som ansvarar för uppkörningarna. För att förbättra och upprätthålla farledskunskap gör examinatorerna övningsfärder i simulatorer.

Lotsbehörighet

Behörighetskraven för lotsar är reglerat i den finska lagen om lotsning och statsrådets förordning om lotsning. En förutsättning för beviljande av behörighet är att lotsen innehar sjökaptensbrev och är vid god hälsa och kondition. Vidare ska lotsen ha genomfört övningsfärder med olika typer av fartyg i farledens båda riktningar.

Alla nyanställda lotsar deltar i en grundutbildning anordnad av Finnpilot. För att få behörighet ska lotsen ha godkänts i en av Sjöfartsverket anordnad skriftlig examen och ett praktiskt prov i form av en provlotsning. Lotsen beviljas behörighet för högst fem år och förnyelse kan göras efter ansökan.

Finansiering av lotsning

Grunderna för lotsavgift finns i lagen om Lotsverket men den mer precisa utformningen och nivån fastställs i statsrådets förordning. Lotsavgifterna baseras på lotsad sträcka samt fartygets storlek. I Saima kanal och inom Saimens vattenområde är lotsavgifterna reducerade vilket innebär att fartygen betalar 26 procent av ordinarie lotsavgift. Vid kusterna täcks kostnaderna för lotsningen av lotsavgifterna men statligt anslag erhålls för det inkomstbortfall som orsakas av det nedsatta priset på Saimen. Lotsavgift betalas endast av de fartyg som anlitar lots.

Servicenivån och lotsavgifterna är lika längs kusten trots att antalet lotsningar och lotsningarnas längd varierar.

Landbaserad lotsning

I Finland har möjligheterna att utveckla någon form av lotsning från central i land inte analyserats eller diskuteras i någon större utsträckning.

3.3 Nederländerna

Organisation

Transportministeriet är ansvarig för lotsfrågorna, vilket bl.a. innebär ett ansvar för regelverket för lotsning och att fastställa nivåerna för lotsavgifterna. Utförandet av lotsningsverksamheten privatise-

rades år 1988. År 2004 beslutade regeringen att det privata monopolet får fortsätta driva verksamheten utan konkurrens åtminstone fram till år 2019. Därefter är det ännu osäkert om lotsningen ska konkurrensutsättas eller inte.

Alla registrerade lotsar ska enligt lagen vara anslutna till Dutch Pilots Corporation (NLC), en nationell sammanslutning för lotsar. NLC ansvarar bl.a. för kvalitetssäkring av lotsningsverksamheten samt utbildning och vidareutbildning av lotsar. Lotsarna är delägare i företaget NLC. Vid sidan av NLC finns fyra regionala distrikt (RLC) där lotsarna verksamma i distriktet är medlemmar – Amsterdam-IJmond, Rotterdam-Rijnmond, Scheldemonden och North.

Det privata bolaget Nederlands Loodswezen B.V. ansvarar för att samla in lotsavgifterna och tillhandahåller stöd till lotsarna. Dess uppgift är t.ex. planering, administration, personalfrågor, transporter till uppdrag och IT-frågor. De registrerade lotsarna är delägare i företaget medan övrig stödpersonal t.ex. båtmännen är anställda.

Lotsplikt och lotsdispens

Det finns en central lotslag med tillhörande föreskrifter. Transportministeriet fastställer vilka gränser som ska gälla för lotsplikten och gränserna varierar mellan olika regioner. T.ex. i region Nord varierar lotspliktsgränserna mellan 60 meters längd i vissa farleder upp till 150 meter i andra. För övriga tre regioner varierar gränserna mellan 70 och 90 meter. Fartyg med farlig last måste anlita lots. Vissa fartyg är undantagna från lotsplikten t.ex. lotsbåtar, fiskebåtar och fartyg som passerar territorialvatten utan att anlöpna hamn. Det finns även en möjlighet till lotsdispens beroende av besättningens kvalifikationer.

Lotsbehörighet

För att bli lots krävs en sjökaptensexamen eller utbildning till sjöofficer men inte nödvändigtvis erfarenhet som befälhavare. Efter att ha anställts som lots vidtar cirka ett års utbildning. NLC är ansvarig för den centrala utbildningen på cirka 6–8 veckor. Därefter ansvarar de regionala sammanslutningarna, RLC, för regional

träning inför första styrsedeln. Efter såväl den nationella som den regionala utbildningen måste lotselven godkännas i en examen som övervakas av en nationell eller regional grupp av statliga examinatoreer.

Finansiering av lotsning

I nuläget är det lotsad sträcka och fartygets storlek som är avgörande för vilken lotsavgift fartyget betalar. Avgiftssystemet ska dock ses över. Det nuvarande systemet för lotsavgifter innebär att större fartyg subventionerar mindre fartyg och större hamnar subventionerar verksamheten i mindre hamnar. Regeringen har beslutat att lotsavgifterna ska anpassas efter kostnaderna vilket t.ex. innebär att den regionala subventioneringen på sikt ska upphöra. Nederlands Loodswezen B.V. samlar in lotsavgifterna från de fyra regionerna och efter att kostnaderna är fråndragna får de fyra olika företagen dela på vinsten utifrån kriterier fastställda av lotsarna själva.

Lotsning från land

I Rotterdam förekommer landbaserad lotsning från VTS-centralen vid mycket dåligt väder när lotsen inte kan borda fartyget eller vid andra extraordinära omständigheter. Lotsning från land sker endast på öppet vatten och inte ända in till kaj. Lotsen bordar längre in i farleden. Denna ordning innebär att lotsning från land blir dyrt och inte kostnadseffektivt. En lots blir upptagen i VTS-centralen och en annan måste vara beredd att gå ombord längre in i farleden. För lotsning från land är taxan reducerad och fartyget betalar cirka 75 procent av den ordinarie lotsavgiften. Vid lotsning från land tillåts inga möten i farleden vilket gör att kapaciteten i farleden sänks och den övriga trafiken påverkas. Erfarenheten från Nederländerna är att landbaserad lotsning, i den form den praktiseras i Nederländerna, innebär totalt sett ökade kostnader för lotsningsorganisationen. Orsaken till detta är att det krävs två lotsar. I dagsläget förs inga diskussioner i Nederländerna om landbaserad lotsning in till kaj som ett alternativ till lots ombord.

3.4 Norge

Organisation

Kystverket ansvarar för utförandet av lotsning. Kystverket är regionalt indelat i fem olika distrikt och huvudkontoret ligger i Ålesund. Kystverkets huvudkontor mottar uppdrag om lotsning från Fiskeri- och Kystdepartementet.

Lotsplikt och lotsdispens

Huvudregeln är att alla fartyg över 500 BT måste anlita lots. Undantag från lotsplikten gäller t.ex. passagerarfartyg i inrikes linjetrafik samt fartyg i inrikes trafik som inte har farligt gods och där befälhavaren har minst ett års erfarenhet i farleden – under de senaste 30 månaderna – från samma eller liknande fartyg.

Om en befälhavare har tillräcklig kompetens och erfarenhet från norska farvatten kan en lotsdispens beviljas. För lotsdispens krävs bl.a. ett visst antal resor i farleden, särskild kunskap om farleden och att personen kan kommunicera på engelska eller skandinaviskt språk. I vissa fall måste den sökande också göra ett muntligt prov. Lotsdispensen gäller i två år och kan efter ansökan förnyas för ytterligare två år i taget. För befälhavare och fartyg i regelbunden trafik kan, vid förnyelse, lotsdispensen gälla i fyra år om innehavaren kan dokumentera minst 12 färder per år i farledens båda riktningar.

En lotsålderman anställd av Kystverket har rätt att besluta om en tillfällig dispens från lotsplikten. Tillfällig dispens kan exempelvis beviljas om lots inte kan tillhandahållas eller om det är uppenbart orimligt att någon ska behöva anlita lots. En sådan tillfällig dispens gäller endast för en resa åt gången. Tillfällig dispens används bara undantagsvis när det är säkerhetsmässigt försvarbart.

Lotsbehörighet

Kystverket ansvarar för att rekrytera och utbilda lotsar. I den norska lotslagen anges grundläggande behörighetsvillkor för lotsar och dessa preciseras av Fiskeri- och kystdepartementet. För att bli antagen som lotsaspirant gäller följande; sjökaptensexamen och viss

sjötid, inte äldre än 38 år, godkänd säkerhetsklassning, minst tre års sjötid och hälsointyg.

Ett godkänt teoretiskt och praktiskt prov krävs för behörighet som lots. Examineringen leds av en examenskommission bestående av en lotsålderman, två lotsar och en befälhavare med kunskap om aktuellt farvatten. De tre sista är utnämnda av Kystverkets huvudkontor för respektive examen. En representant för huvudkontoret är vanligen med under examen. Huvudkontoret utfärdar behörighetsbevis för lots samt ansvarar för att kontinuerligt kontrollera att lotsarna uppfyller behörighetskraven. Möjlighet finns också att återkalla ett behörighetsbevis.

Finansiering av lotsning

Lotsningsverksamheten finansieras helt och hållet med de avgifter som tas ut av kunderna. Avgifterna tas ut både från dem som anlitar lots som från övriga inom handelssjöfarten. I Norge tillämpas ett system enligt vilket en beredskapsavgift tas ut för alla fartyg med en bruttodräktighet över 500 BT. Beredskapsavgiften baserar sig på fartygets storlek och lotsningssträckan i den farled fartyget använder. Den som har lotsdispens eller är undantagen från lotsplikten betalar endast beredskapsavgiften. Den som anlitar lots betalar både beredskapsavgift och en lotsavgift som varierar beroende på den tid lotsningen tar. Minimiavgiften är en avgift för tre timmar.

Landbaserad lotsning

I Norge har ett försök med landbaserad lotsning genomförts från VTS i Kvitsøy. Under försöksverksamheten fanns en lots även ombord på fartyget beredd att ta över om det skulle visa sig nödvändigt. Försöksverksamheten avsåg inte lotsning ända in till kaj. Lotsen ombord tog över inför manövrering inom hamnområdet. Försöket avslutades år 2005 och ett arbete pågår nu med att definiera landbaserad lotsning i förhållande till ordinarie lotsning, vilken kompetens som krävs för att utöva landbaserad lotsning samt vilka tekniska hjälpmedel som är nödvändiga. Vidare utreds vilket geografiskt område, vilken typ av fartyg och under vilka förutsättningar som landbaserad lotsning eventuellt kan vara

aktuellt. Ett politiskt ställningstagande gällande landbaserad lotsning väntas under 2008.

Övrigt

Inom Kystverket har nyligen förslag tagits fram som innebär förenklingar av lotsplikten och förfarandet med lotsdispenser i syfte att effektivisera verksamheten. I förslagen diskuteras bl.a. att utgå från fartygslängd för att definiera vilka fartyg som är lotspliktiga. Vidare diskuteras möjligheten att definiera korridorer i vissa farleder som skulle kunna vara fria från lotsplikt. Kystverket har lämnat två rapporter i maj respektive augusti 2007 med förslag till Fiskeri- och Kystdepartementet. Politiskt ställningstagande till förslagen väntas under 2008.

3.5 Tyskland

Organisation

Lotsningen sköts av s.k. Lotsenbrüderschaft, dvs. offentligrättsliga, regionala lotsorganisationer. I praktiken har dessa kooperativ monopolställning. Trafikministeriet övervakar lotsningen och fastställer en riksomfattande lotsavgift efter att ha förhandlat med lotsorganisationerna. Vidare har myndigheten Wasser- und Schifffahrt ansvar för bl.a. regelverk och tillsyn.

Lotsplikt och lotsdispens

Lotsplikten är främst relaterad till fartygets last och storlek. Beroende av farvattnets beskaffenhet förekommer även regionala lotspliktsgränser.

För att få en lotsdispens finns ett resekrav om minst sex resor i farleden. Vidare ställs krav på kunskaper i tyska. Ett godkänt teoretiskt och praktiskt prov som myndigheterna ansvarar för krävs för att få en dispens. Lotsdispensen gäller i ett år och kan därefter förnyas. För att upprätthålla dispensen och kunna förnya den utan nya prov krävs att dispensinnehavare färdats minst sex gånger under året i farleden.

Det finns också vissa möjligheter till ett förenklat dispensförfarande. Exempelvis förekommer i vissa farleder att fartyg som är större än lotspliktsgränsen kan få dispens utan examination om vissa andra villkor är uppfyllda. Dels ska befälhavaren kunna styrka att minst sex färder i farleden med aktuellt fartyg och lots ombord ägt rum under den senaste 12-månadersperioden, dels ställs vissa krav på utrustning ombord t.ex. fungerande radar och VHF.

Lotsbehörighet

Behörigheten för lotsar är författningsreglerad. I lag finns ett bemyndigande till Trafikministeriet att utfärda närmare bestämmelser om kunskapskraven. För att bli behörig som lots krävs i princip ett sjökaptensbrev samt två års ytterligare sjötid. God hälsa och kunskaper i engelska är andra krav. Efter att ha blivit antagen som lotsaspirant deltar den blivande lotsen i en åtta månaders praktisk och teoretisk utbildning. Lotsbrödrskapet ansvarar för utbildningen som äger rum i det lotsdistrikt lotsen ska arbeta. För examination ansvarar myndigheten Wasser- und Schifffahrt. Beslut fattas av en examinationsgrupp med fem medlemmar varav två nomineras av Lotsbrödrskapet.

Finansiering av lotsning

Lotsavgifterna fastställs så att de täcker kostnaderna för lön till lotsarna. Lotsavgiften debiteras av Lotsbrödrskapet.

Utöver lotsavgifter tas en generell avgift ut av i princip samtliga fartyg som färdas på lotspliktigt vatten. Den generella avgiften ska finansiera lotsningens infrastruktur som lotsstationer, lotsbåtar, driftskostnader för lotsbåtar, båtmännens löner, VTS-centraler och lotsens utrustning. Avgiften tas in av staten som därefter anslår medel till organisationen, Lotsbetriebsverein e.V., som ansvarar för bl.a. lotstransporterna. Organisationen styrs av lotsar och är inte vinstdrivande.

Landbaserad lotsning

I Tyskland förekommer en form av lotsning från central i land. Det innebär att vid mycket dåligt väder när det är svårt för lotsen att gå ombord finns en lots i hamn som ger råd för att befälhavaren på egen hand ska ta sig till ett mer skyddat område där lotsen kan gå ombord. I lagstiftningen finns en formulering om att rådgivning till fartygets befälhavare också kan ske från land.

4 Lotsningsverksamheten i dag

4.1 Lotsningens organisation

4.1.1 Sjöfartsverket ansvarar för lotsning

Den nuvarande ordningen innebär att Sjöfartsverket är statlig huvudman för lotsningsverksamheten och även har ensamrätt att bedriva lotsning. Sjöfartsverket är ett statligt affärsverk med huvudkontor i Norrköping och en verksamhet som delvis är decentraliserad till andra orter. Närmare 1 300 personer arbetar på Sjöfartsverket varav drygt en tredjedel arbetar med en av Sjöfartsverkets huvuduppgifter, att tillhandahålla lotsning.

Sjöfartsinspektionen har en fristående ställning men ingår organisatoriskt som en avdelning i Sjöfartsverket med en egen regional organisation. Sjöfartsinspektionen ansvarar sedan oktober 2004 för lotsplikts utformning samt regler för dispensgivning och beslut i dispensärenden.

Sjöfartsverket tillhandahåller lots under dygnets alla timmar i lotslederna och servicenivån är lika i hela landet. För att lots ska tillhandahållas i önskad tid ska beställningen göras senast fem timmar i förväg till Sjöfartsverket.

4.1.2 Lotsningstjänsten – från beställning till utfört uppdrag

Lotsbeställningscentraler finns på sex orter – Gävle, Göteborg, Luleå, Malmö, Södertälje och Trollhättan. Beställningscentralerna är bemannade dygnet runt och är i allmänhet samlokaliserade med en VTS-central.

En lotsbeställning ska göras senast fem timmar innan lots önskas. Vid senare beställning eller ändring tillkommer avgifter. För att underlätta planeringen ser Sjöfartsverket gärna att en preliminär lotsbeställning lämnas så tidigt som möjligt t.ex. i samband

med fartygsanmälan i fartygsrapporteringsystemet, FRS. Under 2006 gjordes cirka 70 procent av lotsbeställningarna via Sjöfartsverkets webbplats och övriga beställningar per telefon eller fax. Beställningen görs vanligen av en mäklare eller rederiet men det förekommer också att fartygets besättning på egen hand beställer lots. Inom Sjöfartsverket pågår ett utvecklingsarbete som innebär att lotsbeställningar på sikt ska kunna göras även via SMS. Sjöfartsverket ansvarar inte för beställning av bogserbåtar i samband med lotsningen och inte heller för eventuella kontakter med hamnen.

Lotsarna är stationerade på en lotsstation men kan vistas i hemmet mellan uppdragen under förutsättning att det inte tar längre tid än 1,5 timmar att infinna sig på tjänstestället – lotsstationen. Även båtmännen är stationerade på en lotsstation men kan på icke schemalagd tid och mellan uppdrag vistas i hemmet.

Lotsstationerna är utrustade med bl.a. arbetsrum, rum för övernattnings och allmänna utrymmen. I Luleå och Gävle är lotsstationen integrerad med VTS-centralen och sjötrafikområdets administration. Sammanlagt finns det 24 lotsstationer varav tre i Bottenhavets trafikområde, en i Vänerens trafikområde och fyra i vart och ett av övriga trafikområden.

Om utgångspunkten för ett lotsningsuppdrag är i en annan hamn än där lotsstationen ligger tar lotsen, och vid behov båtmännen, oftast taxi alternativt allmänna kommunikationsmedel eller egen bil. På vissa orter exempelvis Visby, Kalmar och Oskarshamn finns dock tjänstebilar som kan användas för transporter mellan hamnarna. Tjänstebilarna kan även användas för andra uppgifter inom Sjöfartsverket.

När ett fartyg ska anlöpa hamn med lots transporteras lotsen ut till fartyget i en lotsbåt bemannad med två båtmän. När lotsen är med från land följer lotsbåten med och transporterar tillbaka lotsen efter avslutat uppdrag. Innan lotsen lämnar fartyget kvitterar befälhavaren i lotsens handdator antal lotsade timmar och kunden kan få ett preliminärt fakturaunderlag. Lotsbåtarna finns vid lotsstationerna samt vid ett antal andra hamnar. Vid varje lotsstation finns i allmänhet en snabbgående lotsbåt samt en större lotsbåt som används vintertid vid isbildning. Lotsbåtarna kan även användas för t.ex. sjöräddning samt för uppdragsverksamhet som transport av medicin till fartyg eller transporter av ny fartygsbesättning. I tabell 4.1 redovisas en del basfakta om lotsningsverksamheten för år 2006.

Tabell 4.1 Basfakta för lotsningsverksamheten, per den 31 december 2006

	2006
Totalt antal anlöp	118 005
varav anlöp av lastfartyg	28 138
Antal lotsningar	38 133
Antal anställda lotsar	219
Antal anställda båtmän	212
Antal anställda lotsoperatörer ¹	41
Antal lotsstationer	24
Antal lotsbeställningscentraler	6
Antal lotsbåtar	80
Antal tjänstebilar för transport av lots och båtmän	35

Källa: Sjöfartsverket.

Den 31 december 2006 fanns det 219 lotsar anställda, varav fem kvinnor. Båtmännen var vid samma tidpunkt 211 män och en kvinna.

4.1.3 Kostnader för lotsningsverksamheten

År 2006 var Sjöfartsverkets totala kostnader för lotsning, inklusive indirekta kostnader, drygt 550 miljoner kronor och lotsningsverksamheten utgör därmed den enskilt största kostnadsposten för Sjöfartsverket. Kostnaderna finansieras till största delen av intäkter från lotsavgifter som år 2006 uppgick till nästan 355 miljoner kronor. Därutöver hade verksamheten samma år övriga externa intäkter om cirka 4 miljoner kronor från i huvudsak uppdragsverksamhet som exempelvis när lotsbåtarna används för att transportera besättningar till fartyg. Till detta kommer indirekta rörelseintäkter med drygt 8 miljoner kronor. Underskottet i verksamheten på 183 miljoner kronor år 2006 täcks av farledsavgifterna. I tabell 4.2 har kostnaderna för lotsningsverksamheten fördelats på olika poster.

¹ Sjöfartsverket arbetar med att renodla arbetsuppgifterna mellan lotsoperatörer och VTS-operatörer. Detta påverkar statistikredovisningen. Fortfarande ingår i denna statistik inte de personer som i Gävle och Luleå tar emot lotsbeställningar.

Tabell 4.2 Kostnader för lotsningsverksamheten fördelat på olika poster, mnkr

	2006	2005	2004
Personalkostnader lotsar	183	186	180
Personalkostnader båtmän	118	107	98
Personalkostnader lotsbeställning	22	26	22
Kostnader för lotsarnas resor	17	15	15
Drivmedel lotsbåtarna	12	12	8
Fastighetskostnader och hyror (lotsstationer m.m.)	18	20	20
Underhåll lotsbåtar	20	19	19
Avskrivning lotsbåtar	19	18	19
Indirekta kostnader	118	98	89
Övrigt	23	26	23
Totalt	550	527	493

Källa: Sjöfartsverket.

4.2 Vänern och Mälaren

4.2.1 Vänern och Göta älv

Vänern är Sveriges största insjö och utgör tillsammans med Göta älv en dricksvattentäkt. Stora delar utgörs av öppet vatten men lotsplikt gäller på hela Vänern. Lurö skärgård delar Vänern i två delar – Dalbosjön i södra delen och Värmlandssjön i norra delen. Vänerns hamnar är bl.a. Karlstad, Otterbäcken, Lidköping, Vänersborg, Gruvön och Skoghall.

Lotsningarna inom Vänerns sjötrafikområde är långa till följd av långa farleder. Exempelvis är farleden mellan Göteborg och Vänersborg cirka 50 nautiska mil lång. Denna sträcka är uppdelad på två delsträckor, Lärje till Lilla Edet samt Lilla Edet till Vänersborg, som två lotsar delar på. Varje delsträcka tar cirka fyra till fem timmar. I Vänersborg tar en tredje lots vid för vidare lotsning på Vänern. Längsta lotsningen på Vänern är mellan Vänersborg och Karlstad. Den tar cirka åtta timmar. Ingen av lotsningarna på Vänern tar under fem timmar.

Sjöfartsverket har enligt uppgift inlett en förstudie för att undersöka förutsättningarna för att förändra Milskärsleden genom Lurö skärgård och förbättra utmärkningen. En förändring av Milskärsleden kan komma att förändra omfattningen av lotsplikten på Vänern och möjligheterna till lotsdispens.

Sammanlagt arbetar 8 lotsar med lotsningar på Vänern och 24 lotsar i Trollhättekanal och på Göta älv. Med undantag för en privat båtmanstjänst i Vänersborg finns ingen båtmannaorganisation i Vänern. Lotsbeställningscentral för Vänerns Sjötrafikområde ligger i Trollhättan men väntas under våren 2008 flytta till VTS-centralen i Göteborg. Det finns för närvarande ingen VTS-central som ansvarar för sjötrafikinformation och övervakning på Vänern.

Den 31 december 2006 var antalet giltiga lotsdispenser inom Vänerns sjötrafikområde 71 vilket kan jämföras med 68 dispenser året innan och 79 dispenser år 2004. Antalet lotsningar på Vänern, dvs. mellan Vänersborg och olika Vänerhamnar, var 2006 sammanlagt 926 stycken.

Överenskommelse om Vänersjöfarten

Under ledning av den statlige förhandlingsmannen Jörgen Andersson undertecknades den 30 september 2002 en överenskommelse, den s.k. Väneröverenskommelsen, mellan ett antal av Vänersjöfartens parter och Sjöfartsverket. Överenskommelsen syftade till att utveckla och förbättra förutsättningarna för Vänersjöfarten. Varje part skulle enligt överenskommelsen bidra med olika åtgärder för att öka effektiviteten och sänka kostnaderna för Vänersjöfarten och därmed främja näringslivets utveckling och öka tillväxten i regionen.

I överenskommelsens 9 § anges att ”Utifrån en oförändrad säkerhetsbedömning skall en provverksamhet med vidgat lotsdispensförfarande tillämpas för sjötrafiken på Göta älv, Trollhättekanal och Vänern från den 1 januari 2003. Provverksamheten skall utvärderas efter tre år”. Någon sådan provverksamhet har dock inte kommit igång.

4.2.2 Mälaren

Mälaren är Sveriges tredje största insjö med över 8 000 öar, holmar och skär och ett medeldjup på cirka 13 meter. Sjöfarten i Mälaren är beroende av att vattenståndet inte blir för lågt. Sjunker vattenståndet för mycket kan de större fartyg som trafikerar Mälaren inte lastas lika mycket som normalt. Mätningar av vattenståndet görs kontinuerligt. Lotsplikt gäller på hela Mälaren. I likhet med Vänern

utgör Mälaren en dricksvattentäkt och är därför extra sårbar för kollisioner eller grundstötningar som leder till miljöskadliga utsläpp.

Handelsfartygen går främst till hamnarna i Västerås och Köping. Lotsningarna i Mälaren är långa. En lotsning mellan Västerås hamn och Södertälje sluss tar cirka fem till sex timmar. För fartygets fortsatta färd i Östersjön tar en ny lotsled vid från Södertälje till Landsort. Denna sträcka tar cirka tre timmar. En lotsdispens får endast användas under sex timmar till skillnad från en lots som får arbeta åtta timmar i sträck. Det krävs därför mer än en dispensinnehavare för t.ex. sträckan från Landsort till Västerås hamn.

År 2006 var antalet lotsningar på Mälaren nästan 2 200 stycken. Den 31 juli 2007 var det sammanlagt 31 lotsar som ansvarade för lotsning till Mälarhusarna. Någon båtmannaorganisation finns inte i Mälaren. Svårigheterna på Mälaren innebär att det för en ny lots tar cirka tio till tolv månader att få första styrsedel för lotsning, vilket är några månader längre än vad det tar i flertalet andra farleder.

Farledernas längd och komplexitet i Mälaren torde kräva ett antal resor med lots för att kunna uppfylla kunskapskraven för att beviljas en lotsdispens i dessa leder. Tiden för att få en lotsdispens i Mälaren kan därför bli längre jämfört med den tid som krävs för att få en lotsdispens i en kortare och mindre komplicerad farled.

4.3 Gällande regelverk för lotsning

4.3.1 Översikt över reglering av betydelse för lotsning

Fartygssäkerhetslagen

Fartygssäkerhetslagen (2003:364) gäller alla fartyg som används till sjöfart inom Sveriges sjöterritorium samt svenska fartyg som används till sjöfart utanför sjöterritoriet. Lagen gäller även svenska rederier samt sådana utländska rederier som bedriver sjöfart med svenskt fartyg eller använder annat fartyg till sjöfart inom Sveriges sjöterritorium, om inte annat anges.

Fartygssäkerhetslagen innehåller bl.a. bestämmelser om krav på fartyg och deras bemanning samt på rederiverksamhet, arbetsmiljö, tillsyn och ansvarsbestämmelser. Vidare finns i lagen bl.a. ett bemyndigande som innebär att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om lotsavgifter och

skyldighet att anlita lots. Lagen innehåller också bestämmelser om ansvar för den som underlåter att anlita lots när skyldighet till det föreligger.

Regeringen har utfärdat en fartygssäkerhetsförordning (2003:43).

Sjölagen

I sjölagen (1994:1009) finns bl.a. bestämmelser som syftar till att reglera och tydliggöra civilrättsliga förhållanden till sjöss. Bland annat anges att befälhavaren ansvarar för att fartyget framförs och handhas på ett sätt som är förenligt med gott sjömanskap. Vidare finns i sjölagen straffbestämmelser för befälhavare som brister i gott sjömanskap.

Skadeståndslagen

I skadeståndslagen (1972:207) finns bestämmelser om skadestånd som ska tillämpas, om ej annat är särskilt föreskrivet eller förordas av avtal eller i övrigt följer av regler om skadestånd i avtalsförhållanden. I 3 kap. 9 § skadeståndslagen finns bl.a. en regel som innebär att skadeståndsansvar enligt skadeståndslagen inte åvilar stat eller kommun för fel eller försummelse vid lotsning.

Mönstringslagen

Bestämmelser om mönstring finns i mönstringslagen (1983:929) och i förordningen (1984:831) om mönstring av sjömän. I lagen anges bl.a. att sjöman ska mönstra när han eller hon tillträder eller frånträder en befattning ombord på ett svenskt handelsfartyg och på utländskt handelsfartyg som i huvudsak obemannat förhyrs av svensk redare. Mönstringsplikten omfattar alla som anses vara sjömän enligt definitionen i sjömanslagen (1973:282). Enligt sjömanslagen är en sjöman en arbetstagare som är anställd för fartygsarbete och som under den tid han tjänstgör ombord har befattning på fartyget.

Lotsningsförrordningen

Grunderna för lotsplikten finns i förordningen (1982:569) om lotsning m.m. I 7 § förordningen anges att lotsen ansvarar för lotsningen. Han ska ange och övervaka de åtgärder för navigering och manövrering som fordras för fartygets säkra framförande. Lotsning ska ske så att fartyget förs med hänsyn tagen till sjösäkerheten och risken för skador på miljön. Av 7 § framgår också att denna bestämmelse inte inskränker befälhavarens ansvar för fartyget och dess framförande.

Lotsavgiftsförordningen

Grunderna för fastställande och uttag av lotsavgifter anges i förordningen (1999:215) om lotsavgifter.

Internationellt arbete beträffande lotsning

Sjöfarten är och har alltid varit en internationell näring som i många avseenden verkar under globala regler. Det internationella regelverket tas fram av FN:s sjöfartsorganisation IMO. Till de dominerande konventionerna antagna av IMO hör sjösäkerhetskonventionen SOLAS och miljöskyddskonventionen MARPOL. Inom IMO finns också ett antal beslutade resolutioner som direkt berör lotsfrågor.

- Resolution A.159(ES.IV) Recommendation on pilotage
- Resolution A.480(XII) Recommendation on the use of adequately qualified deep-sea pilots in the Baltic
- Resolution A.486(XII) Recommendation on the use of adequately qualified deep-sea pilots in the North Sea, English Channel and Skagerrak
- Resolution A.668(16) Use of pilotage services in the Euro-Channel and IJ-Channel
- Resolution A.710(17) Use of pilotage services in the Torres Strait and the Great North East Channel
- Resolution MSC.138(76) Recommendation on navigation through the entrances to the Baltic Sea

- Resolution A.960(23) Recommendation on training and certification and on operational procedures for maritime pilots other than deep-sea pilots.

Även inom EU pågår ett arbete med sjöfartsfrågor med fokus på sjösäkerhet och miljöskydd. Bland annat har direktiv om hamnstatskontroller, klassificeringssällskap och utfasning av enkel-skrovsfartyg antagits. Inom sjösäkerhetsområdet finns också direktiv om sjötrafikövervakning med bl.a. krav på införandet av automatiska identifieringssystem (AIS). När det gäller lotsning finns det för medlemsstaterna inom EU inte något gemensamt regelverk. EU har dock utfärdat ett direktiv 79/115/EEG av den 21 december 1978 om användande av långlotsar vid lotsning av fartyg i Nordsjön och Engelska kanalen, vilken i stort motsvarar IMO Resolution A.486(XII).

Baltic Pilotage Authorities Commission (BPAC) bildades 1981 och är en organisation som består av ett antal kuststater runt Östersjön. Organisationen arbetar främst med att få till stånd gemensamma riktlinjer för öppensjölotsning inom Östersjön. I dag finns en gällande överenskommelse om öppensjölotsning i Östersjön.

4.3.2 Skyldighet att anlita lots

Lotsplikt är en föreskriven skyldighet att anlita lots. Under denna definition faller inte befälhavarens allmänna skyldighet att anlita lots när en sådan, utan att formell lotsplikt föreligger, fordras för fartygets säkra framförande.

Lotsplikten är inte uttryckt i lagform. Författningsregleringen har över tid i stället tagit form av kungliga brev och kungörelser och sedermera fått förordningsform beslutad av regeringen². För den detaljerade utformningen har Sjöfartsverket genom ett bemyndigande kunnat utfärda föreskrifter. Regeringens nu gällande bemyndigande att utfärda föreskrifter om lotsavgifter och skyldighet att anlita lots, finns i fartygssäkerhetslagen (SFS 2003:364) 7 kap. 6 § p. 5.

² I Kung Magnus Erikssons allmänna stadslag från 1350-talet fanns dock en särskild skeppsbalk där lotsningen är omnämnd. I 1667 års sjölag fanns också föreskrifter om lotsning.

Den principiella utformningen av det nu gällande s.k. behovsanpassade lotstvänet beslutades av riksdagen i början av 1980-talet (prop. 1980/81:119, bet. 1980/81:31 TU).

Den behovsanpassade lotsplikt som började gälla år 1983 innebär ett principiellt lotstvänt med möjlighet att medge undantag från givna kriterier. I förordningen (1982:569) om lotsning m.m. finns grunderna för lotsning angivna. Enligt 5 § förordningen är det Sjöfartsverket som meddelar föreskrifter om skyldighet att anlita lots med hänsyn till förhållanden som hänför sig till farvattnens beskaffenhet, fartygs last eller bemanning eller andra omständigheter av betydelse för sjösäkerheten eller miljön. Detaljerade bestämmelser om skyldighet att anlita lots redovisas i Sjöfartsverkets föreskrifter och allmänna råd om lotsning (SJÖFS 2005:13).

Lotsplikten är således en tvingande föreskrift att anlita lots i den omfattning Sjöfartsverket föreskriver. Den gäller oavsett vilka säkerhetsförhållanden som råder. Plikten definieras av naturliga skäl utifrån ett fartyg, men den formella skyldigheten att anlita lots åvilar befälhavaren. Enligt lotsningsförordningen kan Sjöfartsverket utöver den i 5 § angivna rätten att meddela föreskrifter om skyldighet att anlita lots, även meddela föreskrifter i övrigt som behövs för lotsning av fartyg och annat biträde av lots åt fartyg än lotsning (9 §). Med stöd av dessa bestämmelser har Sjöfartsverket också beslutat om s.k. lotsdispenser.

Eftersom lotsdispenser i praktiken innebär rätt för i första hand befälhavaren att utan lots segla ett visst lotspliktigt fartyg i lotsled, skulle dispensen kunna ses som ett alternativt sätt att uppfylla lotsplikten. Med ett sådant synsätt skulle således lotsplikten genom dispensen anses uppfylld, visserligen utan lots, men genom infriandet av vissa andra specifika förutsättningar. Enligt min mening är sådana lotsdispenser dock snarare att se som ett undantag som ges på vissa villkor från den generella skyldigheten att anlita lots. För ett sådant synsätt talar förordningens bemyndigande till Sjöfartsverket om ”föreskrifter om skyldighet att anlita lots” i vilket myndighetens utrymme att finna alternativa skyldigheter begränsas. Därmed blir det rimligt att anta att dispensen i första hand är att betrakta som ett undantag från skyldigheten, snarare än ett alternativt sätt att uppfylla lotsplikten.

Enligt 1 kap. 3 § (SJÖFS 2005:13) gäller lotsplikt i det inre vatten som finns utanför kusterna, Väner och Mälaren, Södertälje-, Falsterbo- och Trollhätttekanal samt i Göta älv och Ångermanälven

söder om Nyland. Villkor för skyldighet att anlita lots anges i 2 kap. (SJÖFS 2005:13) och innebär i korthet att:

- Fartyg i lotspliktskategori 1 ska alltid anlita lots oavsett fartygets storlek. Fartyg tillhör denna kategori om lasten består av kondenserad gas, radioaktiva ämnen eller skadliga flytande ämnen i bulk. Med skadligt flytande ämne förstås sådana ämnen som återfinns listade i MARPOL 73/78. Fartyg med enkeltbotten tillhör även denna kategori om lasten består av petroleumprodukter och fartygets längd är 50 meter eller mer.
- Fartyg i lotspliktkategori 2 ska i lotsled anlita lots om dess dimensioner uppgår till eller överstiger i varje led fastställda längd-, bredd- eller djupgåendemått. Fartyg tillhör kategori 2 om de för last av petroleumprodukter och fartyget har dubbelbotten. Måtten för lotspliktgränsen gällande dessa fartyg är lägre än de mått som gäller för fartyg i lotspliktskategori 3 enligt nedan.
- Fartyg i lotspliktkategori 3 ska i lotsled anlita lots om dess dimensioner uppgår till eller överstiger i varje led fastställda längd-, bredd- eller djupgåendemått. Fartyg tillhör denna kategori om dess last inte ingår i kategori 1 eller 2. Lotspliktgränserna i lotslederna ligger på en högre nivå än de som gäller för fartyg i kategori 2.
- I lotspliktiga farvatten utanför lotsleder gäller en generell lotspliktsgräns som infaller om något av fartygets mått uppgår till eller överstiger en längd av 70 meter, en bredd av 14 meter eller ett djupgående av 4,5 meter.
- Befälhavaren på ett fartyg som i etablerad tidtabellsbunden trafik anlöper samma hamn minst fem gånger per dygn är inte skyldig att anlita lots.

Utöver de generella reglerna för lotsplikten kan Sjöfartsverket genom Sjöfartsinspektionen, enligt 13 § (SJÖFS 2005:13) i särskilda fall besluta om skyldighet för befälhavaren att anlita lots om det bedöms nödvändigt med hänsyn till sjösäkerheten eller skyddet av miljön.

4.3.3 Undantag från skyldighet att anlita lots

En central del av lotspliktsföreskrifterna 6 kap. och 7 kap. (SJÖFS 2005:13) berör undantag från skyldigheten att anlita lots. Enligt 6 kap. 1 § kan lotsdispens ges till fartygets befälhavare eller annat mönstrat fartygsbefäl som är behörigt att vara befälhavare på fartyget i närfart. Om det finns synnerliga skäl kan övrigt mönstrat fartygsbefäl beviljas en dispens.

Vidare framgår av de allmänna villkor (bilaga 6, SJÖFS 2005:13) som gäller för att få använda lotsdispensen att ett annat fartygsbefäl än befälhavaren får använda sin lotsdispens endast om befälhavaren också har lotsdispens för fartyget och farleden i fråga.

En dispens gäller för ett eller flera angivna fartyg och för en angiven farled. En dispens gäller i tre år och kan därefter förnyas för tre år i taget. För att en lotsdispens ska förnyas ska den sökande ha tillräcklig erfarenhet av farleden under den senaste tolvmånadersperioden. Regler finns också för återkallande av en lotsdispens.

En förutsättning för att en ansökan ska behandlas är att den sökande genomfört en s.k. informationsresa i farledens båda riktningar. En informationsresa är en ordinarie lotsning under vilken lotsen ska delge den sökande information om farleden avseende trafikregler, speciella förhållanden och annan information som kan vara av vikt. Lotsen ska även kunna informera om förfarandet vid prov för en lotsdispens.

Det finns också en möjlighet att få ett generellt undantag från skyldigheten att anlita lots. Bestämmelserna för en generell lotsdispens finns i 7 kap. (SJÖFS 2005:13).

Vidare framgår av 8 kap. 1 § (SJÖFS 2005:13) att Sjöfartsverket genom Sjöfartsinspektionen vid särskilda omständigheter helt eller delvis kan medge undantag från skyldigheten att anlita lots i andra fall än det som rör s.k. lotsdispenser.

Generella lotsdispenser

I samband med införande av allmän lotsplikt i början av 1980-talet gavs möjligheter till en s.k. generell dispens från lotsplikten. Syftet var primärt en form av övergångsregel för att befälhavare med lång erfarenhet av den svenska kusten skulle kunna fortsätta att framföra sina fartyg utan lots. Kravet på möjligheten till generell dispens kom bl.a. från företrädare för rederinäringen. De första gene-

rella dispenserna hade formen av ett intyg som gavs lokalt av lotsplatscheferna där en befälhavare intygades kunna framföra fartyget utan lots i ett särskilt område. Med tiden har de generella dispenserna ändrat karaktär och reglerna har preciserats i Sjöfartsverkets föreskrifter (SJÖFS 2005:13).

Enligt föreskrifterna ska den sökande normalt ha varit befälhavare under de två senaste åren på det aktuella fartyget och sammanlagt ha minst fem års befälstjänstgöring på fartyget eller liknande fartyg i de farvatten som ansökan avser. Dessutom ska fartygets trafikmönster omfatta anlop till flera oregelbundet återkommande svenska hamnar. Sjöfartsinspektionen beslutar med utgångspunkt från de handlingar som skickas in i samband med ansökan. Något praktiskt eller teoretiskt prov genomförs inte med den sökande. En generell lotsdispens gäller i högst tre år med möjlighet till förnyelse.

Den 31 december 2006 var antalet giltiga generella lotsdispenser sammanlagt 76 stycken. Innehavare av dessa dispenser är främst befälhavare på mindre fartyg i kusttrafik och en del fartyg i systemtrafik till hamnar längs svenska kusten. Även ett antal befälhavare på bogserbåtar som i huvudsak bogserar pråmar är innehavare av generella dispenser. I vissa fall är de generella dispenserna även giltiga i Mälaren.

4.3.4 Prövning av lotsdispenser

Sjöfartsverket har i november 2005 förändrat sitt system för handläggning av lotsdispenser. Till skillnad från tidigare när cheferna för sjötrafikområdena ansvarade för dispensansökningar är det numera Sjöfartsinspektionen som beslutar i dispensärenden. Kravet på ett visst antal resor innan ansökan om dispens kan göras har tagits bort. Det räcker nu med att den sökande har genomfört en informationsresa i farledens vardera riktning före det teoretiska och praktiska provet. Sjöfartsinspektionen anlitar särskilt förordnade lotsar som ansvarar för kunskapsproven vid en dispensansökan. Den förordnade lotsen lämnar till Sjöfartsinspektionen ett yttrande över den sökandes genomförda teoretiska och praktiska prov. Sjöfartsinspektionen bedömer provresultaten och lämnade yttranden för att därefter besluta i ärendet.

Det teoretiska provet är ett prov där den sökande besvarar frågor om farleden, hamnen, trafikrapportering, väderpåverkan och

allmänna villkor för att få använda lotsdispens. Provet kan vara skriftligt och innebär exempelvis att den sökande fyller i ett tomt sjökort, s.k. blindkort, med endast strandlinjerna markerade.

Det praktiska provet innebär en examinationsresa i farledens båda riktningar med förordnad lots och en ordinarie lots. Under delar av provet kan den förordnade lotsen kräva att tekniska hjälpmedel som sjökort, radar och elektroniska sjökortssystem ska vara utom synhåll för den sökande. Delar av provet kan också genomföras med handstyrning.

Vid dispensansökan tas en särskild avgift för beslut i ärenden om lotsdispens som är relaterad till farledens längd och fartygets storlek samt om en eller två lotsar erfordras. Avgifterna varierar mellan 4 900 kronor upp till 21 000 kronor. Detta inkluderar även teoriprovet. Därutöver tillkommer ordinarie lotsavgift för informations- respektive examinationsresa. Vid omprövning tillkommer avgifter.

4.3.5 Öresundslotsning

Lotsningen i Öresund är reglerad utifrån särskilda mellanstatliga överenskommelser, ytterst den s.k. Öresundstraktaten av den 14 mars 1857. Genom denna överenskommelse avvecklades den s.k. Sundstullen och tullarna i Stora och Lilla Bält och sjöfartens rätt till oskadlig passage genom Öresund och Bältena stadfästes.

I Öresundstraktaten förband sig Danmark vidare att vaka över lotsväsendet, vilket det i Kattegatt, Öresund och Bälterna alltid skulle stå sjöfarande fritt att anlita eller ej. Traktaten stadgar också att lotsavgifterna skulle vara måttliga, att de skulle vara lika för danska och utländska fartyg och att lotsavgift inte kunde tas ut av andra än dem som själva valt att anlita lots.

I en särskild deklaration av den 14 augusti 1873 överenskom Sverige och Danmark vissa regler för hur lotsningen skulle organiseras och om rättigheterna att lotsa i olika delar av sundet. Deklarationen kompletteras 1911 med en närmare beskrivning av den geografiska avgränsningen för respektive stats rätt till lotsning samt former för undersökning av och straff för olovlig lotsning. I 3 § förordningen (1982:569) om lotsning m.m. hänvisas i fråga om lotsning i Öresund till deklarationen (1873:46) och tillägget 1911.

För att utföra Öresundslotsning krävs styrsedel för farleden men inte för tonnaget. Svenska lotsar utför cirka 350 Öresunds-

lotsningar årligen. Den ordinarie lotsavgiften är rabatterad med 30 procent för Öresundslotsningar. IMO har i Resolution MSC.138(76) utfärdat rekommendationer om när lots bör anlitas bl.a. genom Öresund. Rekommendationerna gäller i första hand lastade gas- och oljetankfartyg.

4.3.6 Öppensjölotsning

Öppensjölotsning är i förordningen (1982:569) om lotsning m.m. beskrivet som biträde åt fartyg för färd utanför Sveriges sjöterritorium. Svenska lotsar anlitas för öppensjölotsning i hela Östersjön dvs. även Bottenviken, Finska Viken och Kattegatt.

Det finns ingen skyldighet för fartygen att anlita lots på internationellt vatten inom Östersjöområdet, men IMO rekommenderar genom Resolution A.480(12) att befälhavare på fartyg som önskar anlita öppensjölots inom Östersjöområdet endast anlitar öppensjölots som certifierats av behörig myndighet inom Östersjön.

Lotsmyndigheterna i länderna kring Östersjön har inom organisationen Baltic Pilotage Authorities Commission (BPAC) enats om gemensamma kvalifikationskrav och regler för licensiering av lots som får behörighet att lotsa på internationellt vatten i Östersjön. Behörig lots ska ha ett öppensjöcertifikat med uppgift om aktuellt lotsningsområde. Vidare har lotsmyndigheterna kring Östersjön kommit överens om att lots i första hand ska tillhandahållas av det land fartyget avgår från eller vid färd in i Östersjön av närmast berört land i Östersjöutloppen. Under vissa förutsättningar får utländska lotsar biträda fartyg på svenskt sjöterritorium.

Den 1 september 2006 fanns det sammanlagt 39 svenska lotsar med giltiga certifikat för öppensjölotsning. Giltighetstiden för ett certifikat är fem år och kan därefter förnyas. Sjöfartsinspektionen ansvarar för utfärdande av öppensjöcertifikat. För att få ett certifikat måste lotsen med godkänt resultat ha genomfört en tre dagars intern utbildning. I princip kan endast lotsar med minst fem års tjänstgöring och full styrsedel söka till utbildningen.

År 2006 genomfördes 59 öppensjölotsningar med svensk lots. Samtliga utfördes i delar av Kattegatt. Avgifterna för öppensjölotsning följer det regelverk som finns för övriga lotsningar. För öppensjölotsning utgår en rabatt med 30 procent. Vid lotsningar

där den lotsade tiden är längre än 15,5 timmar utgår dessutom ytterligare rabatt på lotsavgiften.

4.4 Gällande ordning för rekrytering och utbildning av lotsar

4.4.1 Internationella rekommendationer

FN:s internationella sjöfartsorganisation, IMO har i december 2003 antagit resolution A.960 med rekommendationer för utbildning och examination av lotsar. Lotsyrket är inte reglerat i svensk författning eller i myndighetsföreskrifter. Sjöfartsverket utgår dock från IMO:s rekommendationer vid rekrytering och utbildning av lotsar.

4.4.2 Rekrytering av lotsar

Lots elever anställs av Sjöfartsverket och utbildas internt med lön under utbildningstiden. Antagning görs normalt vid två tillfällen per år. Praxis vid anställning är att lotseleven har en sjökaptens-examen samt sjötid som motsvarar tiden för att erhålla sjökaptensbrevet. I dagsläget innebär detta minst 36 månaders sjötid efter erhållen styrmansbehörighet. För att bli antagen som lotselev krävs i allmänhet också att lotseleven har aktuell erfarenhet som seniorbefäl på moderna fartyg. Sjöfartsverket ställer också krav på svenskt medborgarskap, ett giltigt General Operator's Certificate (GOC) – ett operatörs-certifikat för maritim mobil trafik i Global Maritime Distress and Safety System (GMDSS) – och ett giltigt läkarintyg för sjöfolk. Förutom de generella kriterierna sker urvalet av lotselever bland annat genom ett arbetspsykologiskt lämplighetstest för att kontrollera den sökandes simultankapacitet. Lotseleven är provanställd under utbildningstiden och vid godkänt resultat övergår provanställningen till en tillsvidareanställning.

Vid årsskiftet 2006 var det sammanlagt 219 lotsar anställda vid Sjöfartsverket. Antalet nya lotsaspiranter varierar mellan åren. År 2006 anställdes 14 nya lotsar. Det kan jämföras med 4 nyanställningar 2005 och 18 nyanställda 2004. Den genomsnittliga åldern vid anställningstillfället är cirka 42 år och enligt arbetstidsavtal mellan Sjöfartsverket och Lotsförbundet är pensionsåldern för

lotsar 60 år. Lotsar rekryteras framför allt från anställda inom den svenska handelsflottan.

4.4.3 Svensk lotsutbildning

Sjöfartsverket startade våren 2007 en ny svensk lotsutbildning som består av en grundutbildning, lokala utbildningar samt kontinuerlig vidareutbildning. Dessförinnan fanns inte någon gemensam grundutbildning utan lotsen utbildades lokalt inom det sjötrafikområde lotsen anställdes. Det innebar bl.a. att de lokala variationerna var större än i dag. Lotsutbildningen, som finns beskriven i Sjöfartsverkets interna rutinbeskrivning (2007-01-31/1), utgår från de rekommendationer som IMO anger i resolution A.960.

Efter en veckas introduktion på stationeringsorten följer alla nyanställda lotsar en grundutbildning i fem veckor. Grundutbildningen fokuserar på s.k. Bridge Resource Management men bordningsteknik, överlevnadsträning, bogserbåtspraktik, simulatorträning och tillbudsrapportering m.m. ingår också. Ingen särskild examination genomfördes efter den första grundutbildningen som ägde rum våren 2007.

Efter grundutbildningen påbörjar lotsen en lokal utbildning inom det sjötrafikområde, vid den lotsstation där lotsen stationerats. Den lokala utbildningsplanen utformas utifrån en centralt övergripande struktur men anpassas till de lokala förutsättningarna. Chefen för sjötrafikområdet utser en handledare till lotseleven som följer lotseleven till dess full styrsedel erhållits. Den lokala utbildningen är mer praktiskt inriktad än grundutbildningen. Lotseleven ska bl.a. lära sig farleden, islotsning och bogserbåtshantering. Att målet nåtts kontrolleras genom teoretiskt och praktiskt prov. Godkänt resultat är en förutsättning för utfärdande av lotsexamen som innebär att lotsen får lotsa på egen hand. Chefen för sjötrafikområdet bedömer provresultaten och utfärdar vid godkänt resultat ett lotsexamensbevis. Inledningsvis innebär detta en begränsad styrsedel. Begränsningen innebär t.ex. att lotsen får lotsa mindre fartyg under bra väderförhållanden. Den tid det tar att få lotsexamen varierar mellan cirka sex månader till ett år främst beroende av farledens komplexitet och typ av fartyg som trafikerar farleden.

När lotsexamen erhållits vidtar s.k. styrsedelslotsning. Styrsedlar finns i upp till fyra nivåer där högsta nivån innebär att lotsen får lotsa alla typer av fartyg som går in i en farled. Antalet styr-

sedelsnivåer kan variera mellan olika farleder. Chefen för sjötrafikområdet definierar de fartygsdimensioner som ska gälla för respektive styrsedelsnivå i berörda farleder. Vanligtvis fastställs ett visst antal resor som lotsen måste gjort med fartyg av en viss storlek innan uppkörning för en ny styrsedelsnivå kan bli aktuellt. Den tid det tar innan en lots uppnår full styrsedel varierar mellan olika farleder och det kan ta upp till fyra år.

Enligt Sjöfartsverkets interna rutinbeskrivning är ett av syftena med lotsutbildningen att tillhandahålla ett utbildningskoncept som följer lotsen genom hela den yrkesverksamma tiden. Lotsarna ska delta i de obligatoriska vidareutbildningarna som genomförs vartannat år. Vidareutbildningen är inriktad på repetition av Bridge resource management (BRM), att tillvarata erfarenheter från verkliga händelser som inrapporterats av lotsar samt juridiska frågor.



BEVIS ÖVER AVLAGD LOTSEXAMEN

har denna dag avlagt lotsexamen inom Bottenhavets sjötrafikområde

i enlighet med Sjöfartsverkets kungörelse (1962:416) med föreskrifter angående lotsexamen num. _____
och anses av oss kunna inom lotseområdet för _____

anförtas lösning på eget ansvar av fartyg i enlighet med utfärdad styrsedel,

med diarienummer: _____ vilket härigenom till bevis meddelas.

den 20

namnförtydligande sjötrafikområdeschef

namnförtydligande lots-handledare

namnförtydligande lots-handledare

Sjöfartsverkets bevis över avlagd lotsexamen i nuvarande utformning.

STYRSEDEL

Chefen för xxxx sjötrafikområde
meddelar härigenom

Lotsen

som avlagt lotsexamen inom xxxx sjötrafikområde xxxx-xx-xx tillstånd att
i enlighet med vad därom stadgas eller föreskrives, på eget ansvar lotsa
fartyg i de lotsleder och med de djupgåenden och storlekar som nedan
angives:

Lotsleder	Dimensioner max	Anteckningar
sjön vid		

xxxx den

Sjötrafikområdeschef

Dnr

Sjöartsverkets styrsedel i nuvarande utformning.

S. f. Chefen för *Melursta* ^{distriktet} **Lotsförordning**
 till härigenom hafva tillitit *Lotsöringen* vid *Färösunds* ^{lotsplats}
Karl Mikael Kristoffer Hamstedt hvilken i behörig
 ordning aflagt föreskrifven lotsamen, att på eget ansvar lotsa fartyg af *500* ^{metrar}
 djupgående; daggande honom att ställa sig till efterrätttes lörd gillande författningar
 föreskrifva. *Stockholm* den *14 april* *1913*.

Neuzt Ostraud
 Hamstedt meddelas rätt att p. o. a.
 denna lotsa fartyg af högst *11,5 m.*
 djupgående i *Stockholm* den
8 April 1914.
Neuzt Ostraud -

 Hamstedt meddelas rätt att p. o. a.
 denna dag lotsa fartyg af de djupgåenden
 lotsplatsernas respektive farleder med-
 gifva i *Stockholm* den *14 Maj 1914* -
Neuzt Ostraud -

 1.216

 Styrmedel för Lotsöringen *H. M. H. Hamstedt*.

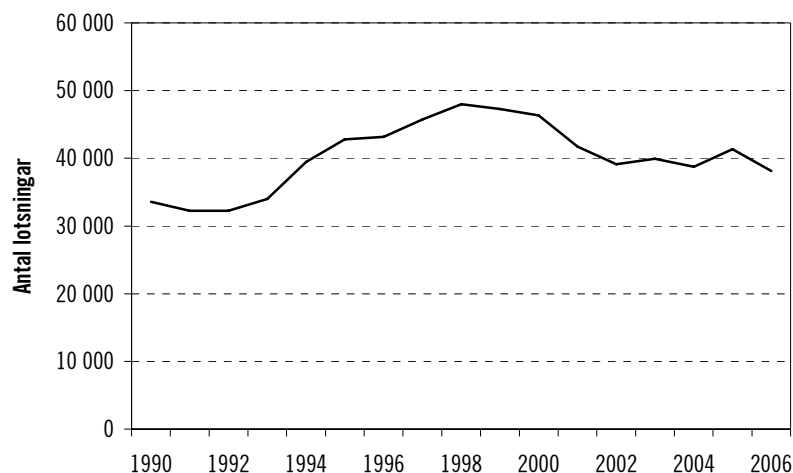
Styrmedel i äldre tappning, hämtat från Landsarkivet i Visby, Stux i Bunge gårdsarkiv.

4.5 Statistik

4.5.1 Antal lotsningar

Det totala antalet lotsningar har varit relativt konstant under de senaste åren. Antalet lotsningar varierar dock mellan olika lotsplatser i Sverige beroende av bl.a. trafiktäthet, lotspliktsgränser i farleden, antal passager med lotsdispens samt typ av trafik. Under år 2006 uppgick antalet lotsningar till drygt 38 000 stycken. I diagram 4.1 visas hur antalet lotsningar varierat åren 1990–2006.

Diagram 4.1 Totalt antal lotsningar åren 1990–2006



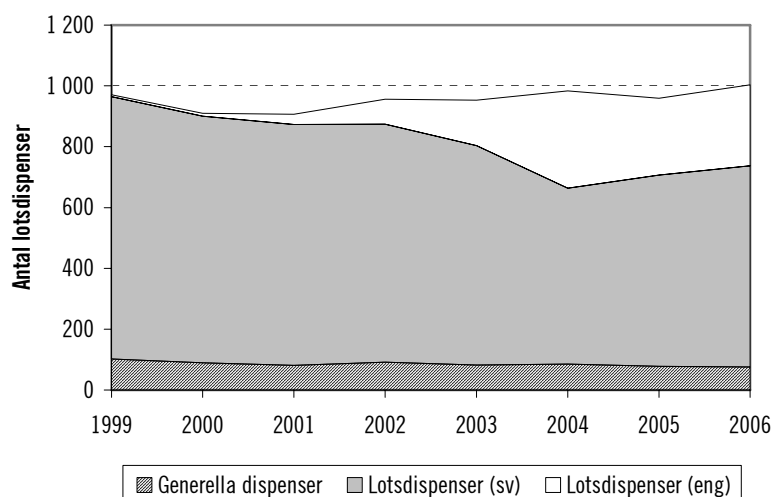
Källa: Sjöfartsverket.

4.5.2 Lotsdispenser

Antalet giltiga lotsdispenser var den 31 december 2006 sammanlagt 929 stycken, varav 718 avsåg befälhavare, 90 gällde överstyrmän och 123 avsåg övriga befäl. Vid samma tidpunkt var antalet generella lotsdispenser 76 stycken.

I diagram 4.2 redovisas hur antalet giltiga lotsdispenser och generella dispenser utvecklats åren 1999–2006. Av diagrammet framgår även antalet lotsdispenser för vilka engelska godtagits som dispensinnehavarens språk. Den 31 december 2006 var antalet lotsdispenser (engelska) 266 stycken. För antal passager med lotsdispens saknas tillförlitlig statistik.

Diagram 4.2 Antal giltiga lotsdispenser och generella lotsdispenser 1999–2006



Källa: Sjöfartsverket.

I tabell 4.3 visas antalet nyutfärdade lotsdispenser under 2006 fördelat per sjötrafikområde. Av tabellen framgår också hur många av de utgångna lotsdispenserna som inte förnyades. I tabellen sista kolumn visas hur det totala antalet giltiga lotsdispenser förändrats under året, dvs. hur stor ökningen eller minskningen av giltiga lotsdispenser varit inom respektive sjötrafikområde.

Tabell 4.3 Antal nyutfärdade, utgångna och ej förnyade lotsdispenser fördelade per sjötrafikområde, år 2006

Trafikområde	Nyutfärdade	varav		Utgångna	Ej förnyade	Förändring
		svenska	övriga			
Bottenviken	5	2	3	18	5	0
Bottenhavet	9	1	8	28	11	-2
Stockholm – Mälaren	20	10	10	164	29	-9
Ostkusten	13	8	5	72	26	-13
Sydskusten	60	9	51	94	34	26
Västkusten	33	18	15	123	40	-7
Vänern	10	4	6	28	8	2
	150	52	98	527	153	-3

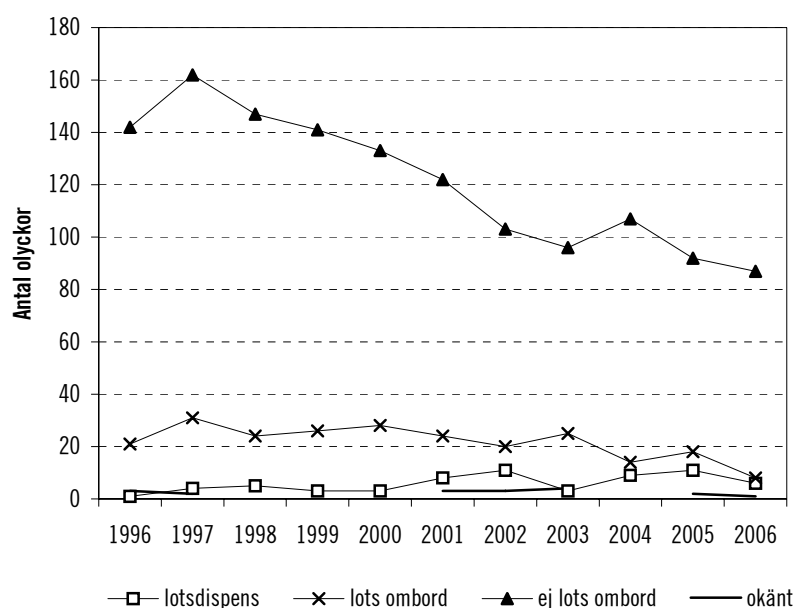
Källa: Sjöfartsverket.

4.5.3 Sjöolyckor

Befälhavaren ska till Sjöfartsverket (Sjöfartsinspektionen) rapportera om sjöolyckor enligt 6 kap. 14 § i sjölagen. Vidare ska, enligt 2 § lagen om undersökning av olyckor, tillbud till olyckor rapporteras om tillbudet inneburit allvarlig fara för att en olycka skulle inträffa eller om tillbudet tyder på ett väsentligt fel hos fartyget eller på andra väsentliga brister i säkerhetshänseende.

I diagram 4.3 visas antal olyckor i svenska farvatten perioden 1996–2006. Olyckorna har fördelats på om lots fanns ombord, ej lots ombord, dispensinnehavare ombord respektive okänt. Med olycka avses händelse som inträffat och fått en oönskad konsekvens. Statistiken är hämtad ur Sjöfartsverkets sjöolyckssystem (SOS).

Diagram 4.3 Antal olyckor i svenska farvatten åren 1996–2006



Källa: Sjöfartsverket.

Av diagrammet framgår att antalet olyckor där fartyget framfördes av en dispensinnehavare varierat mellan 1 och 11 olyckor under den redovisade tioårsperioden. Det totala antalet olyckor var lägst år

2006 med 102 rapporterade olyckor och högst år 1997 med 199 olyckor.

Om Sjöfartsinspektionen bedömer att en olycka eller ett tillbud är en principiellt intressant händelse skrivs en utredningsrapport. Antalet utredningsrapporter har sedan 1997 årligen varierat mellan 8 och 13 rapporter. Om bedömningen resulterar i att rapport inte ska skrivas, sker endast statistikbearbetning av ärendet.

Statens haverikommission utreder vissa olyckor och allvarliga tillbud inom sjöfarten.

Sedan år 2001 finns även ett för sjöfarten gemensamt informationssystem om olyckor och tillbud till sjöss kallat INSJÖ. Inrapporteringen görs frivilligt av rederierna och rapporterna hantearas anonymt. Fram till och med år 2006 hade sammanlagt 1 713 rapporter inkommit.

I syfte att ytterligare öka sjösäkerheten genom att ta tillvara kunskap från tillbud har Sjöfartsverket under 2007 inför ett nytt system där lotsarna ska rapportera tillbud – PRIS (Pilot Reporting Incident System). På samma sätt som i Insjö kan lotsarna rapportera anonymt.

5 Lotsens roll

5.1 Lotsens uppgifter

Lots ombord på vissa fartyg syftar till att bidra till en säkrare sjöfart och förhindra miljöskador som sjötrafiken kan orsaka. Lotsen tillför ett fartygs besättning erfarenhet och kunskap om lokala förhållanden i farleden och hamnen. Lotsen har en självständig yrkesroll och arbetsuppgifter av betydelse för sjö- och miljö säkerhet.

Enligt nuvarande regelverk ansvarar lotsen för lotsningen och ska ange och övervaka de åtgärder för navigering och manövrering som fordras för fartygets säkra framförande. Lotsen får frånsäga sig uppdraget om befälhavaren eller någon annan som svarar för förändring av fartyget handlar mot lotsens anvisningar.

Trots regelverkets precisering av lotsningens huvudsakliga karaktär av rådgivning är det i praktiken ofta lotsen som mer eller mindre ensam framför fartyget i vissa lotsleder. Lotsen navigerar, manövrerar och sköter extern kommunikation med andra fartyg, broar, slussar, bogserbåtar och VTS. Befälhavaren tar ibland tillfället att vila medan vakthavande styrman finns på bryggan tillsammans med lotsen.

Kommunikation på bryggan, mellan bryggan, lots och andra fartyg, med bogserbåtar och med VTS-central tillhör en viktig och omfattande del av lotsens arbetsuppgifter. Även i situationer när lotsen sätts ombord på en haverist, är kommunikation med t.ex. sjöräddningen i regel en viktig uppgift för lotsen.

Utöver lotsning utför lotsar bland annat nautiskt arbete inom Sjöfartsverket som exempelvis rådgivning vid förändringar av farleder.

5.2 Lotsens ansvar

Lotsen ansvarar för lotsningen. Lotsning har karaktären av rådgivning avseende navigering, manövrering och kommunikation vilket innebär att lotsen ansvarar för sina råd. Lotsens ansvar begränsar dock inte befälhavarens ansvar för fartyget och dess framförande utan befälhavaren har alltid det yttersta ansvaret. Lotsen kan också fransäga sig ansvaret för lotsningen om befälhavaren eller någon annan som svarar för förandet av fartyget handlar mot lotsens anvisningar.

Enligt 7 kap. 1 § sjölagen är redaren ansvarig för skada som befälhavaren, en medlem av besättningen eller en lots orsakar genom fel eller försummelse i tjänsten. Skadestånd som redaren har betalat har han rätt att kräva tillbaka av den som vållat skadan. Det gäller dock i allmänhet inte vid lotsning. Om en lots vållar skada genom fel vid lotsning blir redaren ansvarig för skadan, trots att redaren inte är lotsens arbetsgivare.



Båtmannen Gunnar Kågström, lotsen Björn Danielsson och båtmannen Sture Wahl på lotsbåt 713 vid inloppet till Skelleftehamn. Foto: Ann-Cathrine Nilsson, Lotsutredningen.



Klättring på lotslejdare. Foto: Leif Hansson, World report AB.

Vidare finns det en regel i sjölagen 10 kap. 4 § om skadeståndsansvar. Där regleras bland annat att anspråk i vissa fall får göras gällande mot en lots om lotsen har vållat skadan uppsåtligen eller av grov vårdslöshet och med insikt om att skadan sannolikt skulle uppstå.

Staten blir inte ansvarig för lotsens fel, en internationell princip man inte velat avvika från i skadeståndslagen. I 3 kap. 9 § skadeståndslagen finns en regel som innebär att skadeståndsansvar inte vilar på stat eller kommun för fel eller försummelse vid lotsning.

5.3 Lotsning kan ses som myndighetsutövning

På mitt uppdrag har en rättsutredning gjorts för att bedöma om lotsning är en verksamhet som innefattar myndighetsutövning. Med stöd av den rättsutredningen kan slutsatsen dras att lotsen i sin verksamhet ägnar sig åt myndighetsutövning bl.a. när lotsen fransäger sig ansvaret för en enskild lotsning, men också när lotsen i enlighet med gällande rutiner med hänvisning till väderlek eller siktförhållanden nekar att åta sig en lotsning till eller från hamn. Till detta kommer det förhållandet att lotsplikt gäller och att brott mot skyldigheten att anlita lots är straffsanktionerat. Även det förhållandet att lotsning utförs av en myndighet i monopolställning innebär att lotsning är att se som myndighetsutövning. Sammantaget innebär detta att lotsen i realiteten har en sådan ställning att inslaget av offentlig maktutövning är betydande. Därmed talar övervägande skäl för att lotsning kan betraktas som myndighetsutövning.

6 En ny lotslag

6.1 Överväganden och förslag

Mitt förslag:

De principiella rättsreglerna för lotsning regleras i en särskild lotslag.

Lotsplikten är i dag endast reglerad i förordningsform. Ett särskilt bemyndigande härför ges i fartygssäkerhetslagen (2003:364) 7 kap. 6 § p. 5. Lotsningsförordningen (1982:569) anger de grundläggande ramarna för lotsplikten. Sjöfartsverket ges nödvändiga bemyndiganden för att utfärda ytterligare, mer detaljerade föreskrifter.

Jag har mot bakgrund av de förslag jag nu redovisar om bl.a. förändrade lotspliktsregler övervägt behovet av och möjligheten att helt eller delvis lagreglera dessa frågor. En särskild lotslagstiftning skulle väl harmoniera med rättsutvecklingen i våra nordiska grannländer, som i särskilda lagverk angivit de principiella rättsreglerna för lotsning. Lotsplikten utgör vidare en sådan genomgripande skyldighet för enskilda att frågan bör ställas huruvida den skulle kunna falla inom riksdagens normgivningsmakt. De förslag om bl.a. behörighetsreglering för lotsar jag redovisar i kapitel 7 kräver dessutom enligt min bedömning lagform.

Det kan emellertid också konstateras att de svenska lotsreglerna – vare sig de föreskrivit en generell lotsplikt med undantag eller en generell lotsfrihet med undantag – reglerats i förordningsform sedan slutet av 1600-talet. En sedan länge hävdad rättstradition skulle därför kunna sägas tala för en fortsatt reglering på förordningsnivå.

Utarbetandet av en ny lotspliktslagstiftning faller inte omedelbart inom ramen för vad utredningsdirektivet anger. Lagform krävs dock för vissa av mina förslag och jag ser därför både praktiska och

formella skäl för att nu föreslå en sammanhållen lagreglering av lotsplikten.

6.1.1 Konstitutionella utgångspunkter

8 kap. 3 § regeringsformen anger att föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, skyldigheter för enskilda eller som i övrigt avser ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden ska regleras genom lag. Enligt 8 kap. 7 § 1 st. 5 p. kan dock regeringen efter att ha bemyndigats av riksdagen meddela föreskrifter om trafik. Enligt 8 kap. 11 § regeringsformen kan vidare delegation ske till myndighet. Som angivits ovan har regeringens bemyndigande att föreskriva lotsplikt givits i fartygssäkerhetslagen. Bemyndigandet har resulterat i den s.k. lotsningsförordningen där frågor om lotspliktens närmare utformning vidaredelegeras till Sjöfartsverket. Bemyndigandet innefattar även föreskrifter om lotsavgifter i förordning (1999:215) om lotsavgifter. Min slutsats är därför att nuvarande reglering från konstitutionell utgångspunkt är formellt tillräcklig.

Eftersom mina förslag till förändrade regler på området i flera avseenden skiljer sig från nuvarande ordning, har den konstitutionella frågan också övervägts med hänsyn till de regelverksförändringar som kan komma att bli följden av förslagen. Vid denna analys har jag kommit till slutsatsen att en lagreglering är att föredra.

6.1.2 Behörighetsreglering av lotsar

Mitt förslag (kapitel 7) innebär att lotsyrket behörighetsregleras och att ett särskilt behörighetsbevis utfärdas för den som uppfyller behörighetskraven. Ett antal behörighetsgrundande kriterier ska uppfyllas. Jag föreslår att de allmänna grunderna anges i lag och att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får utfärda närmare föreskrifter rörande behörigheten. Ett behörighetsbevis ska enligt förslaget också kunna återkallas. Som grund för återkallelse anges att lotsen inte längre uppfyller behörighetskraven. Vidare anges ytterligare återkallelsegrunder som bl.a. tar sikte på lotsens yrkesutövning. Bestämmelserna kring behörigheten är av sådan genomgripande betydelse för den enskilde att de bör regleras

i lag. Motsvarande regelverk kan återfinnas i lagstiftning för andra behörighetsreglerade yrkesgrupper, t.ex. för taxiförare i yrkestrafiklagen (SFS 1998:490) och hälso- och sjukvårdspersonal i lagen om yrkesverksamhet i hälso- och sjukvård (SFS 1998:531).

6.1.3 Straffsatserna

Straffrättsligt kan konstateras att lotsplikens omfattning inte regleras vare sig i lag eller på förordningsnivå utan främst genom myndighetsföreskrifter. Detta förhållande bör bedömas mot bakgrund av Högsta domstolens dom i det s.k. blankettstadgandemålet, NJA 2005, s. 33. I detta rättsfall har Högsta domstolen funnit att i de fall straffbudet får sitt innehåll genom lägre författning än förordning så kan fängelse inte ingå i straffskalan. Detta talar för att frågan om lotsplikens omfattning bör regleras och förtydligas på minst förordningsnivå. För brott mot lotsplikten finns straffbudet – som kan ge böter eller fängelse i högst sex månader – i fartygssäkerhetslagen. Det är min uppfattning att fängelse också fortsättningsvis ska inrymmas i straffskalan. Jag föreslår dessutom (avsnitt 7.3.5) en straffskärpning för den som lotsar utan giltig behörighet. Härigenom kommer fängelse i upp till sex månader att ingå i straffskalan för s.k. svartlotsning.

6.1.4 Alternativa utförare

I mina direktiv ingår att undersöka vilka alternativa organisationsformer för att bedriva lotsning. Genom tilläggsdirektiv har jag också fått i uppdrag att göra en översyn av Sjöfartsverkets organisation. Som ett resultat av detta kommer förslag om lotsningsverksamhetens framtida organisation att lämnas först i mitt slutbetänkande. Jag bedömer emellertid redan nu att jag kan komma att lämna förslag i organisationsdelen som påverkar Sjöfartsverkets lotsmonopol. Ytterst skulle sådana förslag kunna innebära att en sjöfarare med stöd av den allmänna lotsplikten åläggs att anlita en privat utförare för att få lotstjänster utförda. I en sådan situation är det inte längre självklart att de nyss beskrivna bestämmelserna i 8 kap. 3 och 7 §§ regeringsformen är tillämpliga. Snarare kan det då bli frågan om föreskrifter som kan sägas reglera enskildas inbördes

ekonomiska förhållanden. För sådana föreskrifter, som faller under 8 kap. 2 § regeringsformen, saknas bemyndigandemöjlighet.

6.1.5 Uppvärdering av lotsningens betydelse

Sammantaget anser jag således att flera skäl pekar mot att lotsplikten bör lagregleras för att en solid konstitutionell grund ska säkras. Jag är också av den uppfattningen att lotsningens betydelse för en hög sjösäkerhet och en god miljö inte ska underskattas. Sjöfartens betydelse som ett miljövänligt, säkert och kapacitetsstarkt transportmedel är av grundläggande vikt för Sveriges näringsliv. Sverige har som sjöfartsnation en hög profil i det internationella samfundet. Det framstår därför som en viktig signal till omvärlden om lotsningens betydelse att upphöja lotsregelverket till lagform. Ett ytterligare skäl i detta sammanhang är det faktum att våra nordiska grannländer i lag angivit den nationella lotspliktens ramar.

6.1.6 Reglering i befintliga lagverk eller i sammanhållen lotslag

Lagregler med anknytning till sjöfarten återfinns i dag främst i sjölagen och fartygssäkerhetslagen. I den senare lagen återfinns bl.a. bemyndigandet till regeringen att föreskriva lotsplikt samt straffbestämmelser för överträdelser av lotsreglerna. I sjölagen återfinns bl.a. regler om rederiers och befälhavarens ansvar.

Jag har övervägt att låta för lotsningen nödvändiga lagregler införas i dessa lagverk. Jag har emellertid funnit att varken sjölagen eller fartygssäkerhetslagen till sin karaktär speglar de särskilda förutsättningar lotsningen verkar under. Sjölagen avser i långa stycken att reglera och tydliggöra civilrättsliga förhållanden till sjöss, medan fartygssäkerhetslagen främst tar sikte på att reglera förhållanden ombord. Bägge dessa lagverk är mycket omfattande och inte alldeles lättöverskådliga. Enligt min mening är därför en sammanhållen lagstiftning för lotsning att föredra.

Jag har som resultat av mina överväganden valt att föreslå att en ny lotsningslag antas med grundläggande bestämmelser gällande lotsning. I förslaget till ny lotsningslag bör finnas vissa definitioner, lotspliktens allmänna ramar, befälhavarens och lotsens

respektive ansvarsområden, bemyndiganden beträffande lotsplikten, behörigheter för lotsar m.m. samt ansvarsbestämmelser. I en till lotsningslagen anslutande förordning bör bl.a. den ansvariga myndigheten bemyndigas att utfärda detaljerade föreskrifter om lotspliktens omfattning samt medge undantag från skyldigheten att anlita lots. Som en följd av detta föreslår jag att det nyss nämnda bemyndigandet i fartygssäkerhetslagen att föreskriva lotsplikt upphävs. Detsamma gäller förordningen (1982:569) om lotsning m.m. Förordningen (1999:215) om lotsavgifter behöver dock enbart genomgå mindre konsekvensändringar.

7 Behörighetsreglering för lotsar

I utredningsdirektiven anges att jag ska se över behovet av införandet av en särskild behörighet för att verka som lots. Jag ska också ta ställning till vem som ska utfärda en sådan behörighet oavsett organisationsform för lotsningen.

7.1 Allmänt om behörighetsreglerade yrken

Ett reglerat yrke är ett yrke som enligt lag eller förordning kräver auktorisation, legitimation eller motsvarande för tillträde till eller utövande av yrket. Vanligen omfattas reglerade yrken av EG-rättsliga bestämmelser som anger hur regleringen får se ut, huvudsakligen i fråga om vilka kvalifikationskrav som får ställas på personer med motsvarande kompetens från andra EU-länder. För närvarande finns ett 30-tal reglerade yrken i Sverige som faller under tillämpningsområdet för direktiv 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer. Därutöver finns ett antal särskilda direktiv som är tillämpliga för enbart en viss typ av yrken eller ett visst yrkesområde, vilket exempelvis gäller för yrken inom sjöfarten som faller under direktiv 2005/45/EG om ömsesidigt erkännande av certifikat för sjöfolk.

Inom sjöfarten är sjökaptener, fartygsingenjörer, fartygsbefäl klass II–VIII och maskinbefäl klass II–VIII reglerade yrken.

Ett antal myndigheter i Sverige ansvarar för att bedöma om villkoren för en behörighet är uppfyllda och för att utfärda behörighetsbevis inom olika yrkesområden. Sjöfartsverket (Sjöfartsinspektionen) är i dag behörig myndighet för reglerade yrken inom sjöfartsområdet.

Behörighetsreglering syftar till att säkerställa en god kvalitet på berörd verksamhet. Regleringen utgör en form av garanti från samhällets sida att den reglerade yrkesutövaren har rätt kompetens

för arbetsuppgifterna inom det område som behörigheten avser. Samtidigt blir det en sorts beskrivning av yrkesutövarens kunskapsnivå och kvalifikationer. En reglering av yrkesverksamhet och av yrkesgrupper inom ett visst område har ofta stor betydelse för möjligheten att uppfylla samhällets mål för verksamhet inom området.

7.2 Behov av reglerad behörighet för lotsar

Min utgångspunkt är att lotsning är ett offentligt åtagande där staten har det yttersta ansvaret för att det finns en väl fungerande lotsningsverksamhet. Lotsen har en självständig yrkesroll och arbetsuppgifter av betydelse för säkerhet i relation till människor, miljö, fartyg och last. Lotsens yrkeskvalifikationer garanteras i dag genom den praxis Sjöfartsverket utvecklat för rekrytering, utbildning och vidareutbildning av lotsar.

På en helt eller delvis avreglerad marknad för lotsning är det nödvändigt att genom en behörighetsreglering se till att kvalifikationerna på lotsar är fortsatt höga. Detta för att tillförsäkra att en god kvalitet på lotsningsverksamheten kan bibehållas. En behörighetsreglering blir en form av garanti för kompetensen som är viktig för den som anlitar eller anställer en lots. Reglering är ett sätt att försäkra sig om att lotsarna är kvalificerade för yrket vilket inte minst är betydelsefullt mot bakgrund av lotsens betydelse för sjö- och miljösäkerheten.

Oavsett organisationsform för lotsningen finns det fördelar med att formalisera en reglering av lotsars behörighet. Det är ett sätt att synliggöra och precisera lotsens kompetens vilket kan underlätta fortsatt utveckling av lotsutbildning och rekrytering av lotsar. För kunder och allmänhet blir det också tydligare vilken kunskap lotsen har och kan tillföra vid en lotsning. Den generella risken för att behörighetskraven blir omotiverat höga som ett sätt för utföraren – om denne har monopol – att stärka sin monopolställning bedöms minska om kravställaren organisatoriskt är åtskild från utföraren.

Sammanfattningsvis anser jag att en behörighetsreglering är nödvändig om alternativa organisationsformer för lotsningsverksamhet tillåts. Jag menar också att det oberoende av i vilken form lotsning kan komma att bedrivas i framtiden finns skäl att reglera behörighet för lotsar. Även med ett fortsatt lotsmonopol bidrar en

behörighetsreglering till att ytterligare kvalitetssäkra lotsningsverksamheten.

7.3 Överväganden och förslag

Mina förslag:

- Grundläggande behörighetskrav för lotsar fastställs i lotslag. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, preciserar behörighetskrav för lotsar samt utfärdar och återkallar behörighetsbevis.
- Lotsens kvalifikationer ska prövas av Sjöfartsinspektionen.
- Till böter eller fängelse i högst sex månader ska den kunna dömas som lotsar fartyg eller på annat sätt utför lotsuppgifter på svenskt territorium utan giltigt behörighetsbevis.
- Försvarsmakten ges i uppgift att inventera inom vilka ytterligare områden sekretessen för djupdata kan upphävas för att möjliggöra ett borttagande av kravet på svenskt medborgarskap för lotsar.

7.3.1 Utgångspunkter för en behörighetsreglering

En behörighetsreglering avseende lotsar bör utgå från att lotsen ska uppfylla de rekommendationer som FN:s internationella sjöfartsorganisation, IMO anger i resolution A.960. Utredningen har inte till uppgift att utvärdera dagens krav på lotsars kompetens och utbildning. Utgångspunkten är därför att den praxis som Sjöfartsverket utvecklat för rekrytering och utbildning kan vara en god grund för att få en lotsbehörighet.

Samtidigt kan det inte uteslutas att det i framtiden kommer att finnas andra vägar att uppnå en lotsbehörighet. Detta mot bakgrund av de till synes ökade svårigheterna i Sverige och flera andra europeiska länder att rekrytera lotsar. Rekryteringsproblemen antas, åtminstone delvis, bero på brist på sjöbefäl med sjökaptensbrev och en ökad konkurrens om personal med andra områden inom sjöfarten.

För att möjliggöra en utveckling av alternativa rekryterings- och utbildningsvägar till lots anser jag att de grundläggande behörighetskriterierna som författningsregleras ska vara av mer över-

gripande karaktär för att därefter preciseras av behörig myndighet. Det är också viktigt att behörighetsregleringen byggs upp på ett sådant sätt att administrationen inte blir alltför omfattande.

7.3.2 Grundläggande behörighetskrav för lotsar fastställs i lag

Behörighet för lotsar kan delas in i två typer. Först ska lotsen ha en form av allmän behörighet för lotsyrket som främst är kopplad till en grundutbildning, arbetslivserfarenhet från sjön samt fysiska och psykiska krav. Även personliga egenskaper är betydelsefulla vid rekrytering av blivande lotsar.

Den allmänna behörigheten måste sedan kompletteras med en särskild behörighet kopplad till för lotsning specifika kunskaper samt erfarenhet från och kunskap om den farled där lotsen ska arbeta.

Jag förslår att de grundläggande behörighetskraven för såväl allmän som särskild behörighet fastställs i lag. Samtidigt får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer i uppgift att närmare precisera kraven. Jag anser att Sjöfartsinspektionen är lämplig myndighet för att i föreskrifter precisera kraven. Sjöfartsinspektionen ansvarar redan i dag för övriga behörigheter inom sjöfarten.

Följande grundläggande krav ska gälla för en behörighet. Behörig lots är den som har:

- a) en lämplig grundutbildning
- b) lämplig arbetslivserfarenhet från sjön
- c) god hälsa och kondition
- d) genomgått föreskrivna utbildningsmoment
- e) godkänts vid kunskapsprov
- f) god farledskänedom

De grundläggande behörighetskraven anger att en kombination av utbildning, erfarenhet, fysiska egenskaper och inhämtade kunskaper är utgångspunkt för den ansvariga myndighetens arbete med att fastställa för vid varje tidpunkt gällande krav. Jag utgår från att berörda intressenter ges möjlighet att lämna synpunkter på utformningen av de preciserade behörighetskraven.

För att kunna arbeta som lots förutsätts också att lotsen kan kommunicera på svenska och engelska.

Vidare bedömer jag att det finns förutsättningar för att ta bort nuvarande krav på svenskt medborgarskap för att arbeta som lots. Jag utvecklar medborgarskapsfrågan under avsnitt 7.3.7.

7.3.3 Examination och utfärdande av behörighet

Sjöfartsinspektionen ges i uppgift att efter ansökan bedöma om den sökande uppfyller kraven för behörighet. Att lotsen uppfyller kvalifikationskraven ska bl.a. kontrolleras genom teoretiska och praktiska kunskapsprov. Sjöfartsinspektionen ska ansvara för examination och bedömning.

Om kraven är uppfyllda utfärdar Sjöfartsinspektionen ett behörighetsbevis av vilket det ska framgå i vilka farleder och övriga farvatten lotsen är behörig att utföra lotsningar samt eventuella restriktioner avseende t.ex. fartygsstorlek.

Behörighetsbevis för lots bör utfärdas för en tidsbegränsad period med möjlighet till förnyelse efter ansökan. På det sättet kan ansvarig myndighet följa upp att lotsen behåller sin kompetens. Giltighetstiden för en lotsbehörighet bör i likhet med övrig behörighetsreglerad sjöpersonal vara fem år. Den tidsgränsen för lotsbehörighet finns också i Finland och Danmark.

En förutsättning för förnyande av behörighetsbevis ska vara att lotsen kan visa att han eller hon har bevarat sin farledskännedom. Exempelvis kan Sjöfartsinspektionen ange kriterier för vad som är ett rimligt antal lotsnings- och övningsfärder eller färder i fartygs-simulator för att upprätthålla kompetensen i den farled behörighetsbeviset avser. I de fall lotsen inte genomfört fastställt antal färder bör det finnas en möjlighet att förnya behörighetsbeviset genom t.ex. en ny uppkörning.

Vid övergång till nya regler bör av Sjöfartsverket redan anställda lotsar per automatik få behörighet att lotsa i den omfattning han eller hon gjorde vid ikraftträdandet av reglerna.

7.3.4 Återkallande av behörighet

För att säkerställa sjösäkerheten måste det finnas en möjlighet att återkalla ett behörighetsbevis om lotsen inte längre uppfyller behörighetskraven.

Det kan exempelvis vara så att lotsen inte lotsat i aktuell farled under en längre tid och därmed inte längre kan anses ha god farledskännedom. Jag föreslår att Sjöfartsinspektionen ansvarar för återkallande. Sjöfartsinspektionen bör också kunna återkalla ett behörighetsbevis om lotsen upprepade gånger bryter mot lagen om lotsning eller bestämmelser som utfärdats med stöd av lagen eller om lotsen i övrigt genom sina handlingar äventyrar sjösäkerheten. Det bör även finnas en möjlighet att återkalla behörigheten om en lots vid upprepade tillfällen visat sig oskicklig vid utövning av sitt yrke eller på annat sätt visat sig olämplig att utöva yrket.

Behörighetsbevis för lots får återkallas på viss tid, lägst tre månader och högst fem år. Behörighetsbevis som varit återkallat kan utfärdas på nytt i förening med särskilda villkor för innehavaren.

7.3.5 Straffsatser för den som lotsar utan behörighet

Enligt nu gällande regler som framgår av 11 § förordningen (1982:569) om lotsning m.m. kan den som lotsar fartyg utan att vara anställd av Sjöfartsverket för ändamålet dömas till böter.

Mitt förslag är att den som lotsar fartyg eller på annat sätt utför lotsuppgifter på svenskt territorium utan giltigt behörighetsbevis ska kunna dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

En person som utger sig för att vara lots men inte uppfyller behörighetskraven riskerar att orsaka en sjöolycka som kan få mycket allvarliga konsekvenser för passagerare, last och den marina miljön. Vidare kan risken möjligen öka för att ej behöriga personer utger sig för att vara lots om det i en framtid blir tillåtet för andra än Sjöfartsverket att utföra lotsning. Jag anser därför att straffet ska skärpas till att även fängelse i sex månader ska ingå i straffskalan. Därmed blir straffvärdet detsamma som för brott mot skyldigheten att anlita lots när lotsplikt föreligger.

7.3.6 Tillträde till lotsutbildning för särskild behörighet

Nuvarande system innebär att de lotsar som rekryteras av Sjöfartsverket har en sjökaptensexamen och flera års arbetslivserfarenhet från sjön. Befintlig grundutbildning bygger på dagens rekryteringsbas. Lotsutbildningen syftar därför främst till att bygga på

med kunskap som är specifik för lotsning samt kunskap om, och erfarenhet från den farled där lotsen ska arbeta. Tillgång till en grundutbildning samt möjlighet att praktisera i farleden är därför en förutsättning för att blivande lotsar, oavsett arbetsgivare, ska kunna uppnå behörighetskraven för lotsar.

Grundutbildning för lotsar

Vilka moment som bör ingå i en grundutbildning styrs av de kunskapsmål som Sjöfartsinspektionen fastställer för lotsbehörighet. Det är troligt att en del utbildningsmoment ska vara obligatoriska medan det i andra delar räcker med att lotseleven visar sin kunskap genom ett kunskapstest, på samma sätt som engelskkunskaper redan i dag kontrolleras genom ett språktest.

Jag utgår från att den grundutbildning för lotsar som krävs för en behörighet kommer att tillhandahållas av Sjöfartsverket eller inom utbildningsväsendet. Om det visar sig att detta inte fungerar bör regeringen ge en högskola eller Sjöfartsverket i uppdrag att tillhandahålla grundutbildning för lotsar. För att säkra tillgången till lotsar bör ett sådant uppdrag innebära en skyldighet att anordna grundutbildning för lotsar vid minst ett tillfälle årligen även om antalet elever är få. För att inte försena en rekryteringsprocess bör det finnas möjlighet att påbörja den lokala lotsutbildningen innan grundutbildningen är genomförd.

I dag finansieras grundutbildningen inom lotsningsverksamheten ytterst av sjöfartsnäringen genom de lotsavgifter och farledsavgifter som fartyg betalar. Även fortsättningsvis bör den som anställer en lotselev finansiera grundutbildningen. Sjöfartsverket uppskattar kostnaderna för fem veckors grundutbildning till cirka 100 000 kronor per lotselev. Utbildningen, som den är utformad i dag, bör inte vara studiemedelsfinansierad utan det förutsätts att lotseleven har en anställning och får lön under utbildningstiden.

Jag utesluter inte att det i ett längre perspektiv kan komma att utvecklas en särskild lotsutbildning i form av en påbyggnad till en grundutbildning inom utbildningsväsendet. Vid en sådan utveckling bör det övervägas om inte utbildningsanordnaren ska ansvara för examination. Om grundutbildning för lotsexamen blir en del av ordinarie utbildningsstruktur bör det övervägas om utbildningen ska tillhandahållas med statlig finansiering eventuellt kombinerat

med ett antal platser för betalande elever. Vidare bör möjligheten att få studiemedel också övervägas.

Lokal utbildning för lotsar

Sjöfartsinspektionen bör i föreskrifter fastställa vilka moment som en lotsaspirant ska ha genomfört inom ramen för den lokala utbildningen. Den lokala lotsutbildningen syftar främst till att bygga upp en lokal kännedom om farled och hamnar samt vinna erfarenhet från att framföra olika typer av fartyg i farleden under varierande förhållanden. Lotsaspiranten praktiserar tillsammans med erfarna lotsar och en viktig del under läroperioden är därför att övriga lotsar delar med sig av sin kunskap till den blivande lotsen.

En förutsättning för att den lokala praktiken ska fungera väl är att det finns ett ömsesidigt intresse av detta. Om lotsaspiranten kommer från ett konkurrerande lotsföretag kan förutsättningarna för en bra praktik vara sämre. Samtidigt är det så långt möjligt viktigt att praktiken bygger på någon form av gemensam överenskommelse.

I det fall konkurrens i framtiden kommer att tillåtas inom lotsningsverksamheten och det visar sig svårt att få tillgång till lokal praktik bör möjligheten att införa en skyldighet för alla verksamma lotsar att ta emot och handleda lotsaspiranter övervägas. Tillgången till lokal praktik och utbildning måste i ett alternativ med inslag av konkurrens kunna garanteras.

7.3.7 Medborgarskapskravet kan tas bort

Enligt nuvarande regler rekryteras endast svenska medborgare till lots med motiveringen att tjänsten är säkerhetsklassad. Bestämmelser om säkerhetsklassning finns i säkerhetsskyddslagen (1996:627) samt säkerhetsskyddsförordningen (1996:633). Anledningen till att Sjöfartsverket har beslutat att lotsar ska vara placerade i säkerhetsklass är att de i sin tjänsteutövning förfogar över information som har med rikets säkerhet att göra såsom djupdata och militära skyddsområden. Sjöfartsverket har beslutat att dubbelt medborgarskap är godtagbart så länge personen i fråga har svenskt medborgarskap.

Sjöfartsverkets sjömätningsdata lagras i en djupdatabas. I lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation finns bl.a. bestämmelser om krav på tillstånd för spridning av sammanställningar av landskapsinformation, dvs. lägesbestämd information om förhållanden på och under markytan samt på och under sjö- och havsbotten. I förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation preciseras reglerna.

Sjöfartsverket prövar frågor om tillstånd till spridning av djupdata men i praktiken är det Försvarmaktens bedömningar som ligger till grund för besluten. Det beror på att kompetensen för att bedöma om spridning av djupdata kan antas medföra skada för Sveriges totalförsvaret i första hand finns hos Försvarmakten.

Det finns en stor efterfrågan i samhället på djupdata från Sjöfartsverket. Varje månad hanterar Sjöfartsverket ett par förfrågningar om möjligheter att ta del av djupdata. Det gäller t.ex. Länsstyrelserna som vill ha bättre kunskap om närliggande skärgård eller göra miljöprovningar. Vidare är exempelvis företag på elmarknaden intresserade av djupdata i syfte att närmare undersöka möjligheterna för vindkraftverk till havs. För att undersöka möjligheter att dra gas-, vatten- och elledningar på sjöbotten krävs också ofta information om djupförhållanden.

I osäkra fall rådgör Sjöfartsverket med Försvarmakten. Sjöfartsverket har inget eget intresse av att djupdata ska vara sekretessbelagd, tvärtom finns det utifrån ett sjösäkerhetsperspektiv många fördelar med att exakta sjömätningar kommer fler till del.

Statskontoret har i rapporten Sjögeografisk information till båtad för samhället – samverkan, samordning och struktur (2006:10) bl.a. visat på problem med nuvarande lagstiftning i förhållande till spridning av djupdata.

Med den lagstiftning som finns i dag och den praxis som utvecklats bedömer jag det som svårt för utländska medborgare att inom stora delar av kusten kunna utföra lotsning. Detta eftersom lotsen i sitt arbete är beroende av information om faktiska djupförhållanden i farleden för att på ett säkert sätt kunna lotsa fartyg, särskilt när marginalerna i farleden är små. Av de allmänna sjökorten som är tillgängliga för sjöfarten och allmänheten framgår inte exakt djupdata.

Enligt min mening bör det finnas farleder där sekretessen kan upphöra och därmed göra det möjligt att ta bort medborgarskapskravet för lotsar. Jag ser det därför som angeläget att Försvarmakten noga inventerar inom vilka ytterligare områden sekretessen

skulle kunna lättas. Jag bedömer att en utveckling som innebär att djupdata kan delges även utländska medborgare är en förutsättning för att dessa i större omfattning ska kunna anställas som lots. Mitt förslag är därför att Försvarsmakten ges i uppgift att inventera inom vilka ytterligare områden sekretessen för djupdata kan upphävas.

Även vid en konflikt, krig eller neutralitetssituation måste samhällets behov av att genomföra säker lotsning kunna säkerställas. En säker lotsning kan innebära att lotsen måste ha tillgång till information som sannolikt är sekretessbelagd. Exempel på sekretessbelagd information kan vara information om mineringar, kringgångsleder förbi mineringar, navigeringsledningens sträckning m.m. Jag bedömer att den informationen endast behövs vid det tillfälle en eventuell konflikt eller krig uppstår. Även om kravet på svenskt medborgarskap avvecklas är det troligt att merparten av lotsarna i framtiden ändå har ett svenskt medborgarskap. Tillgången till lotsar med svenskt medborgarskap borde därför kunna anses vara säkrad.

En avveckling av medborgarskapskravet innebär att lotsyrket blir öppet för fler än svenska medborgare. Eftersom det samtidigt föreslås bli ett reglerat yrke ska Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer tillämpas. Enligt min bedömning är förslaget till behörighetsreglering av lotsar förenligt med direktivet. Det är dock nödvändigt att också de av Sjöfartsinspektionen mer preciserade behörighetskraven uppfyller direktivets intentioner.

8 Teknik och lotsning

Enligt direktiven ska jag belysa hur ny teknik kan underlätta och effektivisera lotsarbetet. Arbetet ska särskilt belysa i vilken utsträckning IT-lösningar kan bidra till förbättrad och effektiviserad lotsning. Erfarenheter och slutsatser från Sjöfartsverkets projekt i Bråviken bör användas.

Vidare anges i direktiven att jag ska se över förutsättningarna för lotsning från central i land, så kallad landbaserad lotsning, och hur denna teknik kan vidareutvecklas. I detta ingår att undersöka om det finns möjligheter att dra paralleller med och inhämta kunskaper från det arbete som bedrivs i andra länder samt, om möjligt, inom luftfarten.

Jämförelsen med andra länder finns främst i kapitel 3 Internationell utblick samt i den underlagsrapport från SSPA som återfinns i bilaga 5.

Sammanfattningsvis tolkar jag direktiven på så sätt att ny teknik som har betydelse för ett fartygs säkra framförande i farleden ska inventeras och värderas i relation till lotsningen. Teknik som lotsen använder eller kan använda i sitt arbete ska också beskrivas.

8.1 Befintliga tekniska stödsystem

Här nedan beskriver jag några av de mer betydelsefulla tekniska stödsystemen för navigering, manövrering och kommunikation. Såväl ny som äldre teknik ingår i beskrivningen. Som underlag för redovisningen har jag i huvudsak utgått från den rapport som SSPA på mitt uppdrag tagit fram samt rapporten Jämförande studie av sjöfart och luftfart (bilaga 3). Vidare har den förstudie som institutionen för sjöfart och marin teknik vid Chalmers tekniska högskola har genomfört på uppdrag av Sjöfartsverket (Rapport nr. R-06:104) använts för sammanställningen. Denna förstudie genomfördes del-

vis i farleden genom Bråviken in till Norrköpings hamn vilket är det projekt i Bråviken som omnämns i mina direktiv. I förstudien analyseras bl.a. arbetssituationen på fartygsbryggan och hur olika instrument används som stöd för beslut.

Därutöver har jag också tagit del av en nyligen publicerad rapport *Decision Support for Navigation* från Force Technology (DMI 107-27358). Rapporten som tagits fram på uppdrag av Sjöfartsverket är en förstudie som bl.a. behandlar landbaserad lotsning.

8.1.1 Stödsystem ombord på fartyget

Radar

Radar har funnits sedan lång tid och är inte att betrakta som ny teknik men är fortfarande ett av de viktigaste instrumenten för navigation och trafikövervakning. Som stöd för radarnavigering finns radarreflektorer i många traditionella sjösäkerhetsanordningar.

Alla större fartyg har i dag egen fartygsradar och det finns även radarstationer på land. Radarns funktion är att ge en bild av omgivningen och andra fartyg som trafikerar farvattnet. Särskilt viktig är radarn vid nedsatt sikt på grund av dimma.

Det finns även radarstationer på land, t.ex. har Sjöfartsverket tre radarstationer i farleden in till Göteborg. Försvarmakten och Kustbevakningen har också radarstationer på ett antal platser.

Elektroniska sjökort

Sjökort innehåller bland annat information om farleder, djup, strandlinjer och andra uppgifter som är viktiga för sjöfarten. Ny teknik har gjort det möjligt att ta fram elektroniska sjökort.

Elektroniska sjökort kan se ut på olika sätt. ENC (Electronic Navigational Chart) är benämningen på officiella elektroniska sjökort. ENC är vektoriserade sjökort som redan från början producerats i ett digitalt format, vilket innebär att alla objekt är individuellt positionsangivna. ENC uppdateras digitalt och officiella rättelser sker reguljärt.

Elektroniska sjökort finns även som s.k. rasterkort. De är inscannade och objekten beskrivs som en yta, den yta symbolen

täcker i sjökorten. Rastersjökorten blir därigenom inte mer detaljerade när ett område zoomas in.



ECDIS-bild från insegling till Norrköping, Sjöfartsverkets arkiv.

Ett ENC som presenteras i en ECDIS-anläggning (Electronic Chart Display and Information System) innebär utökade möjligheter att presentera information. I ECDIS kombineras olika komponenter som exempelvis ENC, GPS-mottagare, AIS-information, radar och autopilot. Fartygets position kan visas direkt i sjökortsbilden på skärmen. Dessutom kan systemet, med hjälp av kända parametrar som kurs, fart och fartygets djupgående till exempel varna när fartyget närmar sig ett grunt område. För att ett system ska benämnas ECDIS måste det uppfylla de krav som är fastlagda av FN:s organ för internationella sjöfartsfrågor, IMO.

Med undantag för höghastighetsfartyg finns det i nuläget inga krav från IMO att fartyg ska vara utrustade med elektroniska sjökort. Enligt Sjöfartsverket har såväl antalet sålda elektroniska sjökort som antalet fartyg som använder dem ökat kraftigt under 2006. De flesta handelsfartyg som anlöper svenska vatten har i dag någon form av elektroniskt sjökort ombord. I många fall är det ett s.k. rastersjökort.

System för automatisk identifiering av fartyg

AIS (Automatic Identification System) är ett globalt system för identifiering av fartyg som utvecklats för handelssjöfarten. Genom systemet överförs information om bland annat position, kurs, fart, typ av last samt fartygets storlek och namn. Det finns också möjligheter att genom AIS sända data om vind, ström, vattenstånd och sikt. Systemet gör det möjligt att från fartyg i närområdet eller från sjötrafikövervakningscentraler i land, t.ex. en VTS, identifiera och följa andra fartygs rörelser. Därmed är det lättare att få en bild av trafiksituationen och en effektivare trafikövervakning möjliggörs.



Interiör från VTS-centralen i Malmö, Sjöfartsverkets arkiv.

En styrka är att systemet också kan identifiera fartygsrörelser i området även för fartyg som befinner sig i radarskugga. Vidare kan fartygstrafiken följas på en dataskärm oavsett om det är dag, natt eller dåligt sikt i det område fartyget rör sig. Informationen uppdateras med intervall från två till tio sekunder. AIS-information kan visas på olika sätt exempelvis tillsammans med en radarbild eller i ett elektroniskt sjökort.

IMO har angett att AIS främst syftar till att undvika kollision, vara ett hjälpmedel för VTS-centraler samt att ge kuststater information om fartyg i dess farvatten. Reglerna för AIS bestäms av den internationella konventionen om sjösäkerhet (SOLAS). För fartyg större än 300 BT i internationell trafik är det sedan den 1 januari 2005 obligatoriskt med AIS ombord. Sedan den 1 juli 2007 är AIS även obligatorisk utrustning för fartyg i nationell trafik om fartyget är större än 500 BT. Många mindre fartyg och fritidsbåtar saknar AIS och kan därför bara observeras visuellt eller med radar.

Sjöfartsverket har 35 basstationer för AIS som täcker det svenska kustområdet. Genom samarbete med grannländer har Sjöfartsverket tillgång till AIS-information för större delen av Östersjön. Kvalitetssäkring sker genom Sjöfartsverket och de internationella organisationerna, IMO, Paris MoU, EU:s sjösäkerhetsmyndighet EMSA samt IALA (International Association of Marine Aids to Navigation and Lighthouse Authorities). Förekomsten av felaktiga data och viss fördröjning i tid gör att AIS inte används för precisionsnavigering utan främst är ett komplement till annan navigationsutrustning ombord.



Modern lotsbåt, Sjöfartsverkets arkiv.

GPS

Det amerikanska GPS-systemet (Global Positioning System) är det satellitnavigeringssystem som används inom sjöfarten. Därutöver finns även ett ryskt system och arbete pågår med att bygga upp ett europeiskt system, Galileo. Satellitnavigationsprogrammet Galileo är ett gemensamt initiativ av EU och Europeiska rymdorganisationen (ESA). Syftet med Galileo är att inrätta ett globalt system för satellitnavigation för att öka tillförlitlighet och tillgänglighet samt för att minska beroendet av det amerikanska GPS-systemet. Tanken med Galileo är också att det ska vara det första satellitnavigeringssystemet som är format efter civila behov, öppet för internationellt samarbete och kommersiellt drivet. Totalt ska Galileo bestå av trettio satelliter som enligt planerna ska skjutas upp åren 2011–2013.

Satelliter sänder signaler med information som en mottagare utnyttjar för att bestämma sin position. I dag får man praktiskt taget kontinuerliga positioner, med god noggrannhet, oftast bättre än 10 meter. För att få en ännu bättre noggrannhet kan en DGPS (differential GPS) mottagare användas som med hjälp av korrekationer utsända från landbaserade referensstationer ökar noggrannheten. DGPS-tekniken har utvecklats i samarbete mellan de svenska och finska sjöfartsverken för att möta sjöfartens behov.

Integrerade brygg- och navigationssystem

Integrerade bryggssystem (IBS) är en benämning på en övergripande gruppering av teknisk utrustning på fartygsbryggan som omfattar både navigering, manövrering, kommunikation och övrig utrustning för kontroll. En del IBS är integrerade navigationsystem (INS), dvs. ett system av mer eller mindre tekniskt sammankopplade utrustningsdetaljer och instrument för navigering. Exempelvis kan radar, autopilot och elektroniskt sjökort kopplas samman och dela data.

Teknik som underlättar manövrering

I princip alla fartyg som ofta trafikerar svårnavigerade vatten, exempelvis svenska skärgårdsfarleder, har numera utrustats med bogpropeller och i vissa fall aktiva roder. En bogpropeller ökar

manövreringsförmågan t.ex. vid manövrering till kaj. På en del större fartyg finns två eller flera bogpropellrar för att öka effekten. Aktiva roder exempelvis Becker- eller Schillingroder ger bättre styrförmåga i låga farter jämfört med ett vanligt roder och underlättar också manövrering till kaj.

Vidare är gyrokompass en av de viktigaste instrumenten på fartygsbryggan. Gyrokompassen påverkas inte av magnetiska fel men måste däremot kompenseras för fel som beror på fartygets fart, kurs och latitud. Dessa variabler finns dock lätt tillgängliga i elektroniskt format ombord och de flesta moderna gyrokompasser kan med hjälp av denna information från en GPS och fartlogg automatiskt korrigera för detta.

Teknik för kommunikation

Ombord används oftast VHF (Very High Frequency) för kommunikation men mobiltelefoner blir allt vanligare. Kommunikationen med VTS-centralerna sker genom VHF-radio på särskilda radiokanaler. Bogserbåtar, hamnen och andra lotsar kontaktas ibland på VHF men ofta via mobiltelefon. Även datorkommunikation som Internet och e-post, blir allt vanligare.

Det finns också tekniska möjligheter med bredbandsuppkoppling som skulle kunna innebära att exempelvis en radarbild från fartyg kan länkas till en VTS-central. Vidare skulle bredbandsuppkoppling kunna användas för att överföra kamerabilder från fartygsbryggan till VTS-centralen. Detta är teknik som ännu inte är fullt utvecklad.

8.1.2 Stödsystem inom infrastrukturen

Farleder

Den tekniska utvecklingen har gett nya möjligheter att förbättra säkerheten i farlederna genom exempelvis bättre utmärkning och mer exakta och detaljerade uppgifter om bottenpografin.

För att underlätta visuell navigering och radarnavigation finns fasta och flytande säkerhetsanordningar i farleden t.ex. prickar, bojar, fyrar och enslinjer. I en del farleder har prickar ersatts av bojar med fast eller blinkande ljus som underlättar visuell navige-

ring i mörker och som genom en ökad reflektionsgrad även ger bättre radareko.

Bättre metoder för sjömätning leder till bättre kvalitet på den sjögeografiska informationen. Ett arbete pågår inom Sjöfartsverket med att löpande fylla på den digitala djupdatabasen främst med data från egna mätningar. Målet är att databasen ska vara komplett år 2014 för det som benämns Säkra sjövägar, vilket motsvarar 34 procent av svenska farvatten.

För att bistå sjöfarten har Sjöfartsverket tio referensstationer som tar emot signaler från GPS-satelliter, fastställer de fel som förekommer i sändningarna och sänder korrektionsdata till användarna, s.k. DGPS-stationer. Stationerna täcker hela den svenska kusten, Mälaren och Vänern. För att korrektionssignal garanterat ska nå fram har alla sjöområden dubbel täckning, vilket gör att signal normalt kan mottas samtidigt från minst två olika stationer.

Vidare hade Sjöfartsverket i början av år 2007 sammanlagt 45 stationer för vind- och vattenståndsmätning, s.k. ViVa-stationer, längs svenska kusten. Informationen finns tillgänglig för lotsarna och på VTS-centralerna. Sjöfartsverket arbetar för närvarande med kvalitetssäkring av informationen för att kunna sprida informationen via Internet.

Sjötrafikövervakning

VTS (Vessel Traffic Service) används som ett samlat begrepp för bl.a. sjötrafikinformation och service till sjötrafiken i mer trafikerade eller miljö känsliga områden. Syftet med VTS är att öka trafiksäkerheten och minska riskerna för olyckor, t.ex. grundstötningar och kollisioner och därigenom bidra till att förhindra miljöskador. IMO har i Resolution A.857(20) antagit riktlinjer för VTS-verksamheten. Enligt IMO:s riktlinjer kan följande tre olika typer av tjänster tillhandahållas inom ett fastställt VTS-område.

- a) Informationstjänst vilket innebär att information kan lämnas om t.ex. förväntade möten, korsande eller medgående fartyg, begränsningar i framkomligheten, fel eller brister på sjösäkerhetsanordningar samt väderleks- och isförhållanden.
- b) Navigeringsassistans ska kunna ges till ett fartyg vid svåra navigatoriska eller meteorologiska förhållanden, eller i fall av fel eller brister ombord eller i farleden. Navigeringsassistans ges i första

hand som råd, men kan även ges som information eller anvisning.

- c) Trafikorganisation med syfte att trafiken kan röra sig säkert och effektivt inom området utan att farliga situationer uppstår. Denna tjänst är lämplig t.ex. vid hög trafiktäthet. Trafikorganisationen ges i form av förbud eller tillstånd att anlöpa eller avgå från ett område, anvisning om färdväg eller mötesplats m.m. Standardiserade färdplaner kan användas som ett verktyg för denna tjänst.

Sjöfartsverket har VTS-centraler på sex orter i Sverige; Gävle, Göteborg, Luleå, Malmö, Södertälje och Trollhättan. Utrustning och bemanning varierar mellan centralerna. Samtliga sex centraler erbjuder informationstjänst och därutöver förekommer en form av trafikorganisation i Södertälje- och Trollhättekanal. Verksamheterna vid VTS-centralerna pågår dygnet runt.

VTS-centralerna ansvarar för tjänster inom definierade och avgränsade områden som har fastställts genom Sjöfartsverkets föreskrifter och allmänna råd (SJÖFS 1994:21) om sjötrafiken.

VTS-centraler ansvarar även för den operativa övervakningen av sjötrafiken inom Sveriges sjöterritorium och Sveriges ekonomiska zon som Sverige i egenskap av medlemsstat har ålagts enligt rådets direktiv 2002/59/EG om inrättande av ett övervaknings- och informationssystem för sjötrafik i gemenskapen. Övervakningen ska kontrollera att redaren, fartygsoperatören eller befälhavaren uppfyller kraven enligt Sjöfartsverkets föreskrifter och allmänna råd (SJÖFS 2005:19) om anmälningsskyldighet, informationskyldighet och i vissa fall rapporteringsskyldighet. Hela den svenska kusten övervakas.

Videoövervakning

Videokameror används i land för sjötrafikövervakning och finns i dag i farleder som övervakas av VTS-centralen i Göteborg respektive Malmö. Varje kamera täcker en begränsad sektor och fungerar endast bra i dagsljus och vid god sikt. Kamerorna kan zooma samt styras i höjd- och sidled av VTS-operatörerna. Därutöver har vissa hamnar videoövervakning och även Kustbevakningen har ett antal platser med videoövervakning.

Fartygssimulator

I fartygssimulatorer kan manövrering, navigering och kommunikation övas. Övningarna kan ske under olika förhållanden, som t.ex. dag, natt, kraftiga vågrörelser och varierad sikt. Navigering och manövrering vid isförhållanden, manövrering vid olika vind- och strömförhållanden med eller utan assistans av bogserbåtar är exempel på situationer som kan prövas. Det är också möjligt att göra simulatorövningar i trånga farleder och hamnar. Vidare kan exempelvis möjligheter och begränsningar vid användandet av elektroniska sjökortssystem prövas.

Simulatorerna används under lotsutbildningen och för lotsarnas kontinuerliga fortbildning. Andra användare är aktiva sjöbefäl och elever under utbildning till sjöbefäl. Simulatorerna kan också nyttjas för studier av hamnar och farleder och för forskningsstudier. Fartygssimulatorer finns på Sjöfartshögskolan i Kalmar, Chalmers tekniska högskola i Göteborg och därutöver har Sjöfartsverket en fartygssimulator på Arkö.

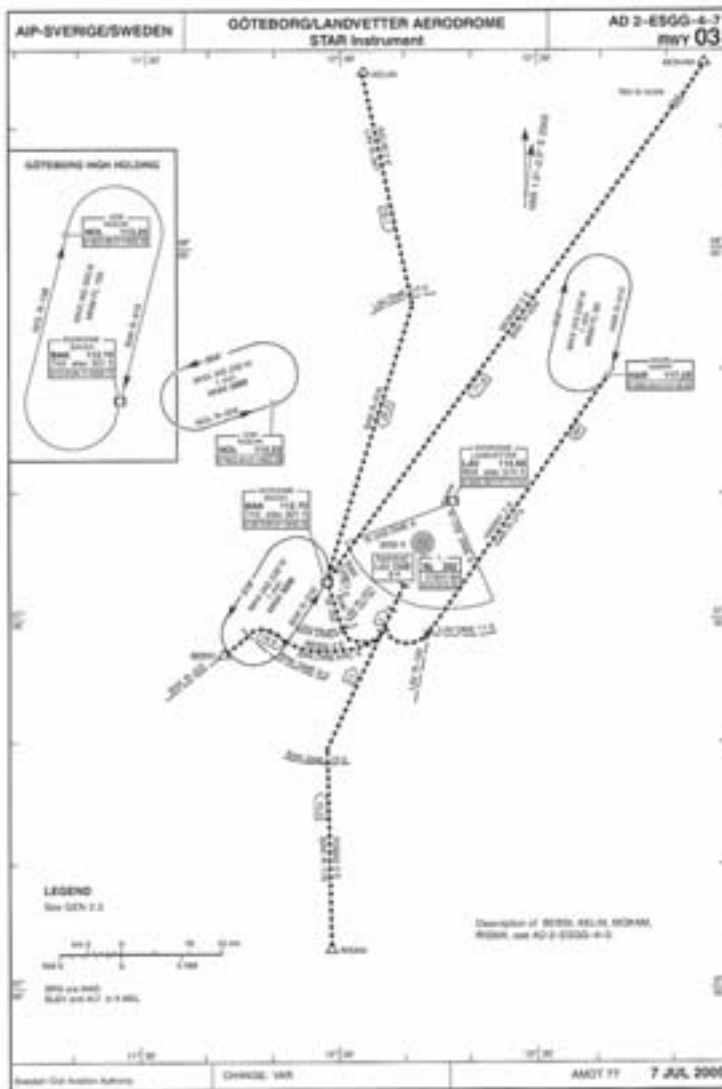
Stödsystem för lotsen

Ny teknik som kan bistå lotsen prövas och införs kontinuerligt. Försöksverksamhet pågår med användandet av LotsPC, en bärbar dator som lotsen tar med ombord och kopplar in på fartygsbryggan. En LotsPC kan i förväg laddas med de senaste uppdateringarna i det elektroniska sjökortet och ombord anslutas till fartygets AIS. Vidare har alla lotsar nu en handdator för att hantera administration i anslutning till ett lotsningsuppdrag. Ett elektroniskt system för lotsbeställningar och fakturering har införts och på sikt ska lotsbeställningar kunna göras även genom ett SMS.

Jämförelse mellan sjöfart och luftfart

Enligt den underlagsrapport, Jämförande studie av sjöfart och luftfart (bilaga 3), som tagits fram finns inte några tydliga paralleller mellan sjöfart och luftfart vad avser navigering och manövrering. Inom luftfarten är metoder och procedurer, liksom utformningen av flygplatser standardiserade globalt i större omfattning än inom sjöfarten. Standardiserade procedurer för flygning syftar till att öka säkerheten.

Det finns exempelvis inom flyget tydliga anvisningar i form av standardiserad flygvägsutformning och beskrivningar som visar möjligheterna att lyfta, flyga och landa utan att störa annan trafik. Layout och vilken information som ska finnas med följer internationell standard. För de svenska flygplatserna publicerar Luftfartsstyrelsen standardiserade flygvägar på Internet.



Flygvägen för ankommande flyg till bana 03, Landvetter. Bild hämtad från Luftfartsstyrelsens webbplats

När det gäller trafikledning finns däremot ett antal likheter mellan sjöfart och luftfart. Ledningen sker från land och den förutsätter väl utbyggd infrastruktur för kommunikation och övervakning. Den förutsätter också procedurer som är kända både av personalen på land och ombord. Skillnaden består främst i att luftfarten redan i dag har etablerade internationella regelverk inom detta område. Det kan också nämnas att en flygledare vid större flygplatser hantarer ett flertal flygplan samtidigt.

Det finns också skillnader i säkerhetskultur mellan sjöfart och luftfart. Inom sjöfarten finns en rapporteringsskyldighet beträffande olyckor och tillbud i svenska farvatten. När det gäller tillbud kommer väldigt få rapporter in. Sjöfartsverket uppger att antalet rapporterade tillbud uppgår till ca ett tiotal per år. Antal rapporterade olyckor varierar mellan ca 100 och 200 årligen.

Inom luftfarten finns en mer utvecklad rapporteringskultur när det gäller luftfartshändelser. Med luftfartshändelse avses allt från mindre störningar till haveri. Luftfartsstyrelsen tar årligen emot cirka 3 000 händelserapporter. Merparten av rapporterna är av lägre allvarlighetsgrad och klassificeras som störningar. En störning är en händelse av lägre risk men som under andra omständigheter skulle kunna innebära ett allvarligt tillbud eller haveri. Inkomna rapporter analyseras hos Luftfartsstyrelsen och resultatet ligger till grund för myndighetens samlade flygsäkerhetsarbete, bland annat i form av reglering, tillsyn och andra åtgärder. Genom rapporteringssystemet kan kunskaper om enstaka händelser omsättas i generell säkerhetshöjande åtgärder.

8.2 Överväganden och förslag

Mina förslag:

- Sjöfartsverket ska ta fram, digitalisera och på Internet publicera standardfärdplaner för viktigare farleder.
- Sjöfartsverket och Sjöfartsinspektionen ska inleda en försöksverksamhet med landbaserad lotsning. En oberoende organisation ska följa och utvärdera försöksverksamheten.
- Ett utrustningskriterium ska införas i den föreslagna lotslagen vid bedömning av om lotsplikt ska föreligga.

Teknik för att underlätta sjöfartens manövrering och navigation samt därmed även lotsningen har utvecklats under lång tid. Redan 1920 års Lotsförfattningskommitté anförde i sitt betänkande år 1921 följande argument för lotsfrihet:

Genom uppfinningar och teknikens fullkomnande har numera fyr- och båkväsendet nått en förut oanad utveckling. Stor omsorg och mycken möda har nedlagts och nedläggas alltfört på farledernas förbättring och utprickning. Genom statens försorg utgivas till de sjöfarandes bruk omsorgsfullt utarbetade sjökort, även som en särskild publikation, ”Underrättelser för sjöfarande”, däri skola angivas bland annat förändring av farled eller utprickning, nyupptäckt grund m.m. Jämsides med att sålunda de fasta sjösäkerhetsanordningar fullkomnats har sjöfartens egna hjälpmedel avsevärt förbättrats. Segelfartyg hava i stor utsträckning ersatts med maskindrivna fartyg. De för navigeringen erforderliga maskiner och instrument hava genom nya uppfinningar och förbättringar av gamla ytterligare fullkomnats. Vidare torde genom de skärpningar som under tidernas lopp skett med avseende å utövandet av befäl å handelsfartyg, befälets duglighetsgrad i ej ringa grad höjts. Och jämväl på manskapets kapacitet hava ökade krav ställts.

Enligt min mening finns det goda skäl att anta att den tekniska utvecklingen också fortsättningsvis kommer att kunna bidra till att underlätta och förbättra möjligheterna till en modern, säker och miljöanpassad sjöfart. Samtidigt har de fartyg som anlöper svenska hamnar blivit betydligt större under senare år. Perioden 1998–2006 ökade fartyglängden med i genomsnitt tolv meter och på bredden ökade fartygen med cirka två meter. En utveckling mot större fartyg innebär att marginalerna i farleden minskar. Teknisk utveckling måste därför ses i relation till fartygsutvecklingen.

De möjligheter tekniken erbjuder för att förbättra navigering och manövrering i allmänhet och lotsarbetet i synnerhet återfinns på flera plan. Det enskilda fartygets utformning och utrustning är en variabel. Infrastrukturens utformning i farled och på land är en annan. Lotsens utrustning och arbetsredskap en tredje. Beträffande fartygets utrustning har ovan beskrivits bl.a. aktiva roder, elektroniska sjökort och GPS. Ifråga om infrastrukturen kan utmärkning, radar- och ViVa-stationer, liksom VTS-centraler och moderna IT-hjälpmedel för lotslogistik nämnas. Lotsens handdator är exempel på ett modernt arbetsredskap. Jag bedömer att lotsen i sitt arbete tillägnar sig ny teknik på ett sätt som är jämförbart med övriga nordiska och nordeuropeiska länder.

Jag anser dock också att det är angeläget att i detta sammanhang understryka behovet av vad man skulle kunna kalla ”mjuk teknik”. Med detta avser jag behovet av kvalitetssystem för att säkra att alla de processer som sammantaget ska trygga att fartygets färd från en punkt till en annan kommer till stånd på ett förutsebart sätt. Sådana kvalitetssystem syftar inte bara till att användningen av moderna tekniska hjälpmedel sker på rätt sätt utan också till att säkerställa att förutsättningarna för användning föreligger. Detta kan t.ex. innebära att medarbetarnas kompetens för handhavandet är tillfyllest eller att dokumenterade säkerhetsrutiner är kända av berörd personal. De internationella riktlinjerna inom ramen för ISM-koden (International Safety Management Code) och ISPO-koden (International Standard for Pilot Organisations), kan vara naturliga utgångspunkter.

Ett sådant synsätt existerar i dag enligt min uppfattning i betydligt högre omfattning inom luftfartssektorn. Även om jag i likhet med vad som sägs i den jämförande studien av sjöfart och luftfart i dagsläget endast ser begränsade likheter mellan de två trafikslagen, finns enligt min mening flera viktiga lärdomar. Såväl luftfart som sjöfart är globala transportslag som verkar under internationella regelverk. Takten i harmonisering och internationellt utvecklingsarbete framstår, sannolikt främst av historiska skäl, som högre på luftfartens område. Flygets standardiserade och internationellt vedertagna procedurer, gemensamma begreppsapparat och djupt rotade säkerhetsmedvetande kan tjäna som inspirationskälla för den samlade sjöfartsnäringen. Jag är övertygad om att även sjöfarten på sikt kommer att utvecklas på ett likartat sätt. Det finns enligt min mening goda tekniska möjligheter, bl.a. avseende system för trafikledning, för en sådan utveckling. För detta talar också ett växande behov till följd av en ökad fartygstrafik och allt högre krav på säkerhet och effektiva logistiksystem.

Sammantaget bör förbättrad teknik ombord på fartyget, i land och i farleder kunna bidra till att ytterligare höja kvaliteten inom lotsningen, påverka förutsättningarna för dispensgivning och generellt öka sjösäkerheten, exempelvis genom bättre spridning av information och kunskaper. Ny teknik möjliggör också för försök med landbaserad lotsning.

I utredningsdirektivet anges beträffande ny teknik främst deskriptiva uppgifter och ett omfattande underlag om utvecklingen på området har därför tagits fram och sammanfattats i det föregående.

För att understryka angelägenheten av ett brett utnyttjande av ny teknik i sjöfarten föreslår jag också att ett utrustningskriterium införs vid bedömning av om lotsplikt ska föreligga. Vidare föreslås en försöksverksamhet med lotsning från central i land vid några farleder. I denna försöksverksamhet, liksom i den reguljära lotsningsverksamheten bör fartygssimulatorer kunna användas i betydande utsträckning. Avsikten med försöksverksamheten är att bygga upp kunskap och vinna erfarenheter som grund för fortsatta ställningstaganden. Sjöfartsverket bör vidare ges i uppdrag att framställa digitaliserade och lättillgängliga standardfärdplaner för de viktigaste farlederna och relevanta fartygskategorier.

En del av förslagen relaterade till ny teknik återfinns i kapitel 9. En viktig utgångspunkt för samtliga mina förslag är att sjö- och miljösäkerheten bevaras eller höjs.

Även Europeiska kommissionen har i ett meddelande, från oktober 2007, KOM(2007)616 final, om europeisk hamnpolitik bl.a. givit sin syn på teknisk-nautiska tjänster däribland vissa lotsfrågor. Kommissionen anför bl.a. följande:

När det gäller just lotsning anser kommissionen att undantag från den obligatoriska lotsningen bör beviljas för frekventa användare när säkerheten är säkerställd, eftersom detta skulle sänka kostnaderna för sjötransporter och göra sjöfarten mer attraktiv, i synnerhet närsjöfarten. Tekniska innovationer bör beaktas i samband med denna bedömning. I detta hänseende kan fjärrlotsning komma att bli ett vettigt alternativ, som kan utvecklas inom ramen för e-maritime.

8.2.1 Digitaliserade standardfärdplaner ska tas fram

Mitt förslag är att Sjöfartsverket ska ges i uppdrag att ta fram, digitalisera och på Internet publicera standardfärdplaner för viktigare farleder.

En standardfärdplan kan innehålla bästa färdväg med lämplig fart angiven, lämpliga radier i större girar, områden lämpliga för ankring samt områden där möten eller omkörningar bör undvikas. För att ta hänsyn till olika omständigheter som fartyg av olika storlek, djupgående, väder m.m. kan det finnas behov av ta fram flera lämpliga färdplaner för samma sträcka. Färdvägar och metoder kan med fördel även prövas i fartygssimulator.

Färdplanen ska kunna laddas ned från Internet på samma sätt som färdplaner inom flygtrafiken i dag kan laddas ned från Luftfartsstyrelsens webbplats. Om fartyget är utrustat med elektro-

niska sjökort eller en modern radar kan standardfärdplanen läggas in via en digital fil.

Den standardiserade färdplanen är att betrakta som en rekommenderad väg. Befälhavarens ansvar är fortsatt oförändrat och Sjöfartsverket eller Sjöfartsinspektionen kan därför inte göras ansvariga om tillbud eller olycka inträffar. Det är viktigt att detta tydliggörs i anslutning till publiceringen för att undvika missförstånd.

Inom lotsningsverksamheten byggs kunskap upp om lokala förhållanden i olika farleder. Det handlar om kunskap om exempelvis bästa färdväg och vilken manöver som är lämpligast för en viss kajplats under vissa förutsättningar. Enligt min bedömning ökar sjö- och miljösäkerheten genom att den samlade och beprövade kunskap som finns om förhållanden i en särskild farled görs tillgänglig för fler inom handelssjöfarten oavsett om fartyget är lotspliktigt, framförs med lotsdispens eller inte omfattas av lotsplikten.

Fartygsbefäl på fartyg som inte är lotspliktiga eller på fartyg som omfattas av lotsdispens kan i god tid ladda ned färdplanen och förbereda sig inför färden i farleden. Med rätt utrustning ombord kan det på sikt också vara möjligt att simulera fartygets anlop innan det kommer fram till aktuell farled. Även fartygsbefäl på fartyg som ska anlita lots kan förbereda sig bättre och därmed underlättas informationsutbytet när lotsen kommer ombord.

Standardiserade färdplaner kan också stimulera en utveckling mot att fler lotsar använder sig av gemensamma tillvägagångssätt i aktuella farleder och hamnar. I dag är det vanligt att varje lots har sin egen bästa väg. Vidare kan standardiserade färdplaner påverka regelverket för lotsning, användas för förberedelser vid t.ex. färd i korridor, flytt av lotsens bordningspunkt längre in i farleden eller vid landbaserad lotsning.

Jag anser att utvecklandet av standardiserade färdplaner och metoder är ett sätt att underlätta och ytterligare kvalitetssäkra lotsningsverksamheten. Liknande initiativ växer fram på andra håll i världen framför allt i Australien. Slutligen ser jag det som angeläget att även annan information av betydelse för fartygens säkra färd i största möjliga utsträckning tillgängliggörs på ett enkelt sätt för sjöfarten. Exempelvis ser jag det utvecklingsarbete som pågår inom Sjöfartsverket för att via Internet delge information från ViVa-stationer som viktigt.

8.2.2 Försöksverksamhet med landbaserad lotsning ska inledas

Sjöfartsverket och Sjöfartsinspektionen ges i uppdrag att i två steg – simulering och verkligt försök – inleda försöksverksamhet med landbaserad lotsning i två till tre olika farleder. En oberoende organisation ges i uppdrag att följa och utvärdera försöksverksamheten. Försöksverksamheten syftar till att pröva vad den nya tekniken medger för möjligheter samt att bygga upp kunskap och erfarenhet inför ett framtida ställningstagande gällande landbaserad lotsning.

Utgångspunkter för genomförande av försöksverksamhet

Försöksverksamheten ska utformas på ett sådant sätt att sjö- och miljösäkerheten inte äventyras under försöksperioden. Inledningsvis bör därför försök göras i fartygssimulator för att närmare kunna ta ställning till vilka kriterier som är lämpliga och under vilka förutsättningar som försöket därefter kan genomföras i praktiken.

Sjöfartsverket bör bedriva försöksverksamheten i nära dialog med näringen. Sjöfartsverket bör också i dialog med näringen identifiera och vidtala ett antal rederier som är intresserade av att delta i försök med landbaserad lotsning. Det bör redan i samband med försöksverksamheten övervägas om fartyg som deltar ska erbjudas rabatterad lotsavgift. Hur omfattande intresset är från rederier och befälhavare av att delta i försöksverksamheten är av stor betydelse för vilka slutsatser som kan dras.

Utgångspunkten för försöksverksamheten är att en landbaserad lotsning ska avse fartygets hela färd i farleden in till kaj. Det bör dock finnas utrymme även för alternativ som innebär att en lots går ombord längre in i farleden, dvs. att bordningspunkten flyttas längre in. Ordinarie lotsar för farleden utför landbaserad lotsning från arbetsstation där tillgång finns till lämplig teknisk utrustning. Möjligheten att hantera fler än ett fartyg för en lots i land bör prövas och värderas redan i samband med simulering. Likaså hur kommunikationen ska utföras på ett effektivt sätt med tredje part t.ex. bogserbåtar eller hamnen. Under simuleringen bör också former som åtminstone i vissa fall innebär att lots endast finns i central i land och inte ombord prövas. Det är viktigt för att skapa en mer realistisk försökssituation under det verkliga försöket.

I den lotslag jag föreslår definieras lotsning som rådgivning om navigering, manövrering och kommunikation. Det anges också att lotsen ska ange och övervaka de åtgärder för navigering, manövrering och kommunikation som fordras för fartygets säkra framförande. Jag menar att lotsning kan innebära rådgivning om alla eller delar av de angivna områdena. Lotsen kan inte själv manövrera ett fartyg från land men jag utesluter inte att råd även angående manövrering kan lämnas från land. Som en del i försöksverksamheten får även frågan om vilka moment som kan utföras med landbaserad lotsning närmare analyseras.

Försöksverksamheten bör pågå under minst två år. En längre försöksperiod kan visa sig nödvändigt för att tillräckligt många försök ska kunna genomföras och effekter ska kunna utläsas.

Sjöfartsverket bör uppdra åt en oberoende organisation att löpande följa och utvärdera försöksverksamheten. Exempelvis kan ett svenskt eller utländskt forskningsinstitut, myndighet, universitet eller högskola få denna uppgift. I utvärderingen ska bl.a. ingå att bedöma effekter för sjö- och miljösäkerheten samt organisatoriska och ekonomiska konsekvenser. Utvärderingen ska ligga till grund för ett framtida ställningstagande om huruvida landbaserad lotsning kan vidareutvecklas och permanentas.

Lämpliga farleder och hamnar för försöksverksamhet

Försöksverksamheten bör för att få en större spridning på erfarenheter genomföras i minst två till tre olika farleder. Vidare kan kriterierna för landbaserad lotsning variera inom en farled men också mellan aktuella farleder i syfte att få ett större kunskapsunderlag.

För att bedöma om en farled är lämplig för försöksverksamhet med landbaserad lotsning bör de fysiska dimensionerna, den nautiska svårighetsgraden och trafikens komplexitet vägas in. Andra farledsförhållanden av betydelse kan vara kvalitet på sjösäkerhetsanordningar, förekomsten av radar, utrustning för bevakning av väder och vind samt närheten till en VTS-central.

Sjöfartsverket inklusive Sjöfartsinspektionen bör i dialog med näringen identifiera lämpliga hamnar och farleder för att genomföra en försöksverksamhet. Enligt min uppfattning skulle Göteborgs hamn kunna vara lämplig för att prova landbaserad lotsning. Farleden in till Göteborg har goda marginaler och mycket hög klass på

sjösäkerhetsanordningar. Möjlighet till trafikseparering finns eftersom det är två farleder in till Göteborg. Vidare är det bra radartäckning i farleden och i den inre delen av hamnen finns flera övervakningskameror. Därutöver finns mätstationer för vind och vattenstånd i farleden och på VTS-centralen i Göteborg finns väl utvecklad teknik. Jag har också underhand genom Sveriges Redareförening informerat mig om att ett intresse finns från rederier att delta i en försöksverksamhet.

Jag anser också att Flintrännen genom Öresund och anlöpet till Malmö kan vara lämpliga farleder att pröva landbaserad lotsning. Flintrännen är en internationell farled som inte omfattas av lotsplikt men där ett stort antal s.k. Öresundslotsningar äger rum årligen. VTS-centralen i Malmö har bra teknisk utrustning och radarövervakning finns delvis i Flintrännen.

Därutöver ser jag det som önskvärt att försök med landbaserad lotsning även genomförs på Norrlandskusten eller Ostkusten.

Kriterier för försöksverksamheten

SSPA Sweden AB har på mitt uppdrag identifierat och värderat tekniska system som kan underlätta eller bidra till att lotsning kan utföras från en central i land. I sin rapport till utredningen förslår SSPA bl.a. krav på viss teknisk utrustning ombord som exempelvis elektroniska sjökort, GPS och AIS. Restriktioner som att lotsningen från land ska genomföras dagtid och ej vid dimma kan också övervägas samt den sökandes förmåga att kommunicera på engelska eller svenska.

Som tidigare nämnts har även Force Technology i en rapport till Sjöfartsverket lämnat förslag om hur en försöksverksamhet med landbaserad lotsning skulle kunna utformas och utvärderas.

Jag vill för egen del understryka att användandet av digitala standardfärdplaner särskilt bör övervägas liksom frågan om det ska finnas minst tre nautiker ombord. Fartyg med farligt gods bör åtminstone inte inledningsvis delta i försök med landbaserad lotsning.

Fartyg och befälhavare som uppfyller på förhand fastställda kriterier ska kunna omfattas av en försöksverksamhet med landbaserad lotsning. Sjöfartsverket och Sjöfartsinspektionen bör ges i uppgift att närmare precisera villkoren för försöksverksamheten.

Det är angeläget att olika kombinationer av villkor prövas och det bör inte ställas högre krav på utrustning, siktförhållanden m.m. än vad som är motiverat utifrån sjösäkerheten.

Skäl för försöksverksamhet med landbaserad lotsning

Frågan om landbaserad lotsning är kontroversiell och uppfattningen om lotsens framtida roll går starkt isär inom sjöfartssektorn. Att lotsen lämnar råd ombord på fartyget är en väl beprövad arbetsmetod som funnits i många århundraden. En lots ombord på fartyget har en direkt kontakt med fartygsbesättningen, känner fartygets rörelser och har en visuell bild av vad som händer runt fartyget. Ett annat argument som lyfts fram är att lots krävs ombord för att underlätta manövrering i vissa hamnområden. Det finns också farhågor för att landbaserad lotsning skulle kunna innebära att de totala kostnaderna för lotsningsverksamhet inledningsvis blir högre än i dag.

Mot dessa uppfattningar anförs att landbaserad lotsning på sikt kan leda till ett mer effektivt resursutnyttjande inom lotsningsverksamheten samt en högre kostnadseffektivitet för sjöfarten som helhet. I takt med att fler fartyg har den utrustning som kommer att krävas för landbaserad lotsning väntas antalet lotsningar från land öka. De hamnar till vilka farlederna bedöms lämpliga för landbaserad lotsning kan i ett internationellt perspektiv bli mer konkurrenskraftiga med denna tjänst. På motsvarande sätt kan de rederier som utrustar sina fartyg med modern teknik vinna konkurrens fördelar.

Jag menar att det är för tidigt att på ett rättvisande sätt bedöma svårigheter och möjligheter som finns i förhållande till landbaserad lotsning. Enligt min uppfattning är det för tidigt att avfärda landbaserad lotsning som en möjlighet för vissa fartyg i vissa farleder. Först efter en försöksverksamhet kan effekter värderas och ställning tas till om landbaserad lotsning kan vidareutvecklas och fortsätta i den reguljära verksamheten. Ny kunskap kan ge nya perspektiv på lotsningen.

Former för landbaserad lotsning beror i hög grad på förutsättningarna lokalt. Dessa varierar inom och mellan länder. Jag har inte hittat något land där landbaserad lotsning är en fullt utvecklad ordning. I vissa länder t.ex. Tyskland och Nederländerna, erbjuds lotsning från land endast vid dåligt väder och då in till ett skyddat

läge längre in i farleden där lotsen kan komma ombord. I Norge har en försöksverksamhet ägt rum men beslut är ännu inte fattat om försöket ska permanentas och i så fall i vilken form. Skillnader i lokala förhållanden gör att det inte är möjligt att fullt ut dra slutsatser från den landbaserade lotsning som utförs eller de försök som genomförts i andra länder.

Sammanfattningsvis finns flera osäkra faktorer när det gäller landbaserad lotsning. Därför ser jag det som angeläget att genom en utvecklad försöksverksamhet få bättre underlag för framtida ställningstaganden.

8.2.3 Ett utrustningskriterium ska införas vid bedömningen av om lotsplikt ska föreligga

För att understryka angelägenheten av ett brett utnyttjande av ny teknik i sjöfarten föreslår jag att ett utrustningskriterium införs vid bedömning av om lotsplikt ska föreligga. Utrustning har därför lagts till som ett av flera kriterier för föreskrifter om lotspliktens omfattning vilket framgår av 5 § i förslag till ny lotslag. Såväl utrustningskriteriet som övriga kriterier kan också bilda utgångspunkt för föreskrifter om undantag för skyldighet att anlita lots, s.k. lotsdispenser.

9 En mer riskbaserad lotsplikt

I mitt uppdrag ingår att se över dagens kriterier och villkor för att få lotsdispens och se över om det finns anledning att föreslå förändringar som innebär ökade dispensmöjligheter. En särskild fråga jag ska belysa är om en dispens för ett lägre befäl ska kunna användas även om ett fartygs befälhavare saknar sådan dispens.

Vidare anges i direktiven att jag särskilt ska se över förutsättningarna för lotsdispens i Vänern och Mälaren och det sägs att jag i synnerhet ska beakta den provverksamhet med vidgat lotsdispensförfarande som varit möjlig på Vänern, Göta älv och i Trollhättekanal.

9.1 Behov av en mer riskbaserad lotsplikt

Syftet med lotsplikten är att fartyget på ett säkert sätt ska färdas genom farleden. I likhet med flera länder i Europa är nuvarande lotsplikt i princip endast baserad på fartygets storlek i relation till farledens bredd och djup. Denna princip grundas på att risken för olyckor och konsekvenserna vid en olycka bedöms öka med fartygets storlek. Vidare är fartygslängd enkelt att definiera och att kontrollera. Därmed underlättas en objektiv tillämpning av regelverket. Särskilda regler finns för fartyg med farlig last eftersom de bedöms utgöra en större risk för människor och miljön än andra fartyg.

De skäl som generellt framhålls för förändringar av lotsningsreglerna är att nuvarande regelverk är trubbigt och väger in alltför få faktorer av betydelse för säkerheten. Det får till följd att en del riskmoment inte omfattas av lotsplikten samtidigt som det utifrån ett säkerhetsperspektiv är svårt att motivera lots ombord i vissa andra situationer.

En ökad flexibilitet med regler som i större utsträckning utgår från en säkerhetsbedömning av fartygets utrustning, kvalitet och bemanning utgör en viktig komponent i ett regelverk som i högre grad tar sin utgångspunkt i riskerna.

Jag kan konstatera att Sverige i jämförelse med en del andra länder har kommit en bra bit på väg med att behövsanpassa lotsplikten, bl.a. genom lotspliktsgränser som varierar mellan farleder. Enligt min uppfattning är detta dock inte tillräckligt.

Den senaste tioårsperioden har det skett en betydande utveckling av fartygens navigerings- och manövreringssystem som måste beaktas i relation till reglerna för lotsplikt. Navigationssystem via satellit, elektroniska sjökort och AIS transponder är några exempel på tekniska stödsystem som finns på allt fler fartyg. En mer noggrann positioneringsteknologi och etableringen av VTS-centraler påverkar möjligheterna att framföra fartyget säkert i farleden. Flera fartyg har också förbättrat möjligheterna för manövrering genom att de t.ex. försetts med aktiva roder. Rederier som trots stora egna investeringar i teknisk utrustning och kvalitetssystem för förbättrad säkerhet ombord är tvungna att anlita lots uppfattar ibland att de betalar mer än nödvändigt för samma nivå av sjösäkerhet.

Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att det fortfarande finns stora skillnader inom den fartygsflotta som trafikerar svenska farvatten. Det kan vara skillnader i fartygens kvalitet men också skillnader avseende bemanningen t.ex. antal nautiker ombord. Jag har också tidigare konstaterat att de fartyg som trafikerar Sverige i allmänhet har blivit betydligt större under senare år.

Jag anser vidare att de skillnader i svårighetsgrad som finns mellan farleder i Sverige bör påverka regelverket ytterligare. Svårigheterna varierar bl.a. beroende av trafiktäthet, farledens utmärkning och kvaliteten på sjömätningar. Möjligheten att framföra fartyget på ett säkert sätt i farleden påverkas också av strömmar, siktförhållanden, växlingar av vattenståndet, förekomsten av skärgård och bottentopografins utformning.

Ett skäl som talar emot en mer flexibel lotsplikt är svårigheter att utveckla och tillämpa ett objektiva och förutsebart regelverk om alltför många faktorer ska beaktas. En annan viktig aspekt handlar om att bedöma de ekonomiska effekterna av ett förändrat regelverk. Förändringar som leder till ett minskat antal lotsningar måste värderas i förhållande till den totala ekonomin för lotsningen och möjligheter att till en rimlig kostnad behålla en basorganisation för lotsning. Även vikten av att ett tillräckligt antal lotsar ska kunna

upprätthålla sina kvalifikationer för att kunna möta efterfrågan behöver beaktas.

9.2 Överväganden och förslag

Mina förslag:

- Befälhavarens ansvar att tillkalla lots ska författningsregleras.
- Kommunikation föreslås ingå i lagens definition av lotsning.
- Fartyg registrerade i flaggstater på Paris MoU:s svarta lista ska alltid omfattas av lotsplikt.
- Lägre befäl med lotsdispens ska kunna använda sin dispens även om befälhavaren inte har en dispens.
- Giltighetstid för lotsdispenser ska vara fem år.
- Sjöfartsinspektionen får ett helhetsansvar för examination vid lotsdispenser.
- Sjöfartsinspektionen ges i uppdrag att utforma ett mer flexibelt regelverk för lotsplikt.
- Förenklat dispensförfarande vid färd i korridor med standardiserad färdplan ska vara möjligt.
- Möjligheten till generell lotsdispens avvecklas.
- Kunskapsuppbyggnad – lotsningens effekter ska utvärderas.

9.2.1 Befälhavarens ansvar att tillkalla lots ska författningsregleras

I den lagstiftning som i dag återfinns på det sjörettsliga området, främst fartygssäkerhetslagen (2003:364) och sjölagen (1994:1009) finns ett omfattande regelverk som bl.a. syftar till att säkerställa att sjösäkerhetens krav kan mötas. Ett centralt ansvar vilar på befälhavaren, som enligt 6 kap. sjölagen bl.a. är skyldig att handha och framföra fartyget på ett sätt som är förenligt med gott sjömanskap. Av detta följer att befälhavaren måste anses skyldig att, i den omfattning det behövs, använda sig av de möjligheter för att trygga säkerheten som finns tillgängliga. I befälhavarens ansvar att framföra fartyget på ett sätt som är förenligt med gott sjömanskap skulle också kunna anses ligga att följa gällande lotspliktsregler och att i situationer när lotsplikt inte gäller, men sjösäkerheten ändå kräver det, tillkalla lots. Det kan t.ex. avse situationer när befäl-

havaren för första gången beger sig in i okänt vatten, när de meteorologiska förhållandena så kräver eller i mörker.

I den något större flexibilitet jag vill se vad gäller föreskrifterna för skyldigheten att anlita lots, ligger ett stort ansvar på befälhavaren att avgöra om lots kan behöva tillkallas trots att de formella reglerna inte kräver det, eller trots att fartyget i och för sig skulle kunna framföras med lotsdispens. Ett sådant ansvar bör enligt min mening tydliggöras genom att en särskild bestämmelse med denna innebörd införs i lotslagens 6 §. En motsvarande bestämmelse finns i den finska sjölagen 6 kap. 10 §, tredje stycket¹.

I detta sammanhang bör också befälhavarens ansvar för att tillkalla lots när detta är formellt föreskrivet slås fast.

9.2.2 Kommunikation föreslås ingå i lagens definition av lotsning

Av 7 § förordningen (1982:569) om lotsning m.m. framgår att lotsen ska ange och övervaka de åtgärder för navigering och manövrering som fordras för fartygets säkra framförande. Enligt min uppfattning är även lotsens kommunikation med bryggbesättning, andra fartyg, bogserbåtar och VTS-centralerna en omfattande del av lotsens arbetsuppgifter. En väl fungerande kommunikation är också viktigt ur ett säkerhetsperspektiv.

För att beskriva rådande förhållanden på ett rättvisande sätt föreslår jag därför att begreppet kommunikation förs in i definitionen av lotsning. Det innebär att lotsning i 2 § lotslagen definieras som lotsens rådgivning till fartygs befälhavare eller det fartygsbefäl denne sätter i sitt ställe om navigering, manövrering och kommunikation. I konsekvens därmed förs begreppet även in i 7 § lotslagen där lotsens ansvar beskrivs.

9.2.3 Fartyg registrerade i flaggstater på Paris MoU:s svarta lista ska alltid omfattas av lotsplikt

Paris Memorandum of Understanding (Paris MoU) är en mellanstatlig överenskommelse som sammanlagt 27 stater, inklusive Sverige, har undertecknat. Paris MoU har som mål att förhindra

¹”Om anlitan av lots är nödvändigt för att trygga fartygets säkerhet, skall befälhavaren tillkalla en sådan.”

undermåliga fartyg att trafikera hamnar i de stater som ingått överenskommelsen. Genom enhetliga hamnstatskontroller ska hamnstaterna försäkra sig om att fartygen uppfyller de krav i internationella regler som gäller säkerhet, skydd av den marina miljön samt besättningens kompetens och arbetsförhållanden.

Till de som undertecknat Paris MoU hör förutom kuststater inom Europeiska unionen bl.a. Ryssland, Kanada, Norge, Island samt länder i Asien och Sydamerika. För de länder som är medlemmar i Europeiska unionens kuststater gäller även de regler som finns i direktiv 95/21/EG vilket i stort sett överensstämmer med reglerna i Paris MoU.

I den årliga rapporten från Paris MoU görs en gradering av alla flaggstater i världen på grundval av genomförda hamnstatskontroller. Denna sammanställs i en svart, grå respektive vit lista. Den svarta listan är den del med stater som bedöms vara sämst vad gäller att uppfylla de kriterier som kontrolleras vid hamnstatskontroller. Det kan exempelvis gälla brister i säkerhetsutrustningen, eftersatt underhåll och otillräcklig utbildning hos besättningen.

Mitt förslag är att fartyg som är registrerade i en stat upptagen på den svarta listan alltid ska vara skyldiga att anlita lots. Dessa fartyg bedöms utgöra en större risk än övriga eftersom de är registrerade i en flaggstat där det är vanligt förekommande med riskfartyg. Enligt min bedömning är dessa fartyg generellt mindre noga med sjösäkerhetsfrågor och bör därför omfattas av lotsplikt. Lotsplikt för dessa fartyg med sämre kvalitet är motiverat utifrån sjö- och miljöskyddsskäl. Regleringen kan göras i Sjöfartsinspektionens föreskrifter.

Ett skäl som kan tala emot en generell lotsplikt för fartyg från en flaggstat upptagen på svarta listan är det förhållande att ett enskilt fartyg mycket väl kan uppfylla alla krav på säkerhet trots att det är registrerat i en flaggstat upptagen på svarta listan. Det kan därmed uppfattas som oskäligt att belägga det enskilda fartyget med lotsplikt. Även om några fartyg riskerar att drabbas anser jag att möjligheten att minska den generella risken väger tyngre. Dessutom står det rederier fritt att registrera fartyget i en annan stat.

Svarta listan publiceras på Paris MoU:s webbplats samt i årsrapporten från Paris MoU.

9.2.4 Lägre befäl med lotsdispens ska kunna använda sin dispens även om befälhavaren inte har en dispens

I Sjöfartsverkets föreskrifter och allmänna råd om lotsning (SJÖFS 2005:13, bilaga 6) anges de allmänna villkor som gäller för att få använda en lotsdispens. I bilagans punkt 1 föreskrivs att ett annat fartygsbefäl än befälhavaren får använda sin lotsdispens endast om befälhavaren har lotsdispens för fartyget och farleden i fråga.

Jag föreslår att lägre befäl med lotsdispens ska kunna använda sin dispens även om befälhavaren inte har en lotsdispens. Regleringen kan göras i Sjöfartsinspektionens föreskrifter. Förslaget syftar till att underlätta för rederier att med egen kompetens framföra fartyg. Förslaget väntas främst underlätta för rederier på Vänern och Mälaren att utveckla en ordning som innebär att en dispensinnehavare kan mönstra på för en viss sträcka och framföra fartyget utan att befälhavaren ombord har lotsdispens. I praktiken kan det innebära att rederiet koncentrerar antalet dispensinnehavare till färre personer som kanske också har lotsdispens för flera olika fartyg. Möjligheten att upprätthålla en lotsdispens blir lättare och enligt min uppfattning kan det även finnas säkerhetsmässiga fördelar till följd av att en person genom ett flertal resor i farleden får betydligt mer erfarenhet än en dispensinnehavare som färdas i farleden endast vid enstaka tillfällen under ett år.

Sjöfartsverkets statistik om antalet sjöolyckor för fartyg med en dispensinnehavare som framfört fartyget indikerar inte att säkerheten skulle riskeras, även om det är svårt att dra några bestämda slutsatser. Antalet olyckor har under de senaste tio åren varierat mellan en och elva olyckor per år.

Fartygsbefäl med dispens är inte jämförbart med en lots

En lotsdispens innebär ett undantag från skyldighet att anlita lots om vissa villkor är uppfyllda. Villkoren är normalt knutna till person, fartyg och farled men även andra villkor kan kopplas till ett undantag. Jag vill därför inledningsvis understryka att ett fartygsbefäl med lotsdispens inte är likvärdigt med en lots.

Skillnaden består främst i att lotsen kan hantera alla olika sorters fartyg som han eller hon har styrsedel för. Vidare har lotsen normalt en vana att arbeta tillsammans med bogserbåtsbesättningar

som är verksamma i området. Lotsen har också utbildning och erfarenhet som bl.a. innebär att lotsen samarbetar med bryggbefälen och andra berörda som exempelvis hamnen och VTS-centralen på ett sätt som stärker sjösäkerheten.

Skillnaden består också i att lotsen åtminstone i dagsläget har tillgång till mer exakt djupdata än den som presenteras på de allmänna sjökorten. En annan olikhet är att lotsen inte är en del av besättningen. Till skillnad från kraven för en dispensinnehavare har lotsen för att få lotsexamen genomfört många övningsfärder i farleden tillsammans med erfarna lotsar.

Kravet på att också befälhavaren har en lotsdispens kan tas bort

För att få en lotsdispens prövas den sökandes kunskaper i ett teoretiskt och praktiskt prov. Oavsett om det är en befälhavare eller ett lägre befäl som beviljats en lotsdispens har Sjöfartsinspektionen bedömt att personen har tillräckliga kvalifikationer för att på ett säkert sätt kunna framföra fartyget i aktuell farled. Kompetensen finns därmed hos besättningen ombord och ett undantag från skyldigheten att anlita lots kan medges. Enligt min uppfattning är det tillräckligt att kompetensen finns hos en person i besättningen och det behöver inte vara befälhavaren.

Visserligen är befälhavaren chef på fartyget och har det övergripande ansvaret ombord för fartygets framförande men också för besättning, passagerare och last. Ansvaret innebär dock inte att befälhavare har all kompetens på fartyget. Exempelvis är det vanligt att andre styrman är medicinskt ansvarig utan att krav ställs på att även befälhavaren ska vara certifierad för detta. Den tekniska chefen har det övergripande ansvaret för fartygets maskiner och all teknisk utrustning ombord. Befälsordningen kan fungera trots att befälhavaren inte har all kompetens.

I dagens ordning är det dessutom möjligt för en befälhavare med lotsdispens att lämna fartygsbryggan för att vila och överlåta fartyget åt ett lägre befäl med dispens. Det finns inget krav på att befälhavaren ska vara på bryggan när styrmannen framför fartyget med sin lotsdispens.

Även om jag inte kunnat finna några tungt vägande sjösäkerhetsskäl för att behålla regeln, finns det också skäl som kan tala emot att ta bort den. Ett sådant skäl är till exempel de olika roller och ansvarsförhållanden som finns ombord mellan befälhavare och

övriga fartygsbefäl. Risken för att ett lägre befäl till följd av ett sorts beroendeförhållande till sin chef och rederi skulle försumma säkerheten i en situation av meningsskiljaktigheter måste vägas in. Risken finns också att en befälhavare utan lotsdispens har mindre förståelse för svårigheter i farleden. Vidare kan utbildning och erfarenhet variera mellan en befälhavare och ett lägre befäl. Samtidigt är huvudregeln i dag att lotsdispens beviljas till fartygets befälhavare eller annat mönstrat fartygsbefäl som är behörig att vara befälhavare på fartyget i närfart. Det bör också ligga i rederiets intresse att noggrant välja vilka fartygsbefäl som ska kunna ansöka om lotsdispens för att försäkra sig om att samarbetet inom besättningen kommer att fungera bra och att säkerheten för passagerare eller last inte riskeras.

Sammanfattningsvis är min bedömning att det utifrån ett sjösäkerhetsperspektiv inte är motiverat med ett krav på att även befälhavaren måste ha en lotsdispens för att ett lägre befäl ska kunna framföra fartyget med sin dispens.

Mönstring för en kortare sträcka ska vara möjligt

Sjöfartsverket har i sina föreskrifter och allmänna råd om lotsning (SJÖFS 2005:13) fastställt att fartygsbefälet måste vara mönstrat på fartyget för att kunna medges lotsdispens. Ett av skälen är att lotsdispens ska ges till någon i den ordinarie besättningen som har god kunskap om fartyget, dess utrustning, säkerhetssystem m.m. samt har en kontinuerlig kontakt med övriga i besättningen.

Jag har uppmärksammat på att det förekommer att fartygsbefäl med lotsdispens för ett aktuellt fartyg mönstrar på under en kortare sträcka för att fartyget ska kunna färdas utan lots. Synpunkter har framkommit om att dispensinnehavare som endast tillfälligt befinner sig ombord för att tillföra sin kompetens under en kortare färd borde undantas från mönstringskravet. Främst skulle det vara ett sätt att minska administrationen men också legitimera en ordning som innebär att dispensinnehavare endast är med en kortare sträcka av fartygets färd.

Mot den bakgrunden har jag valt att analysera om av- och påmönstring för kortare färd är en rimlig ordning. Jag har även övervägt möjligheterna att ta bort mönstringsplikten för denna kategori.

Syftet med mönstring är att ge underlag dels för en säkerhets-
höjande kontroll av fartygets bemanning, dels för registrering av
sjömannens sjötid. Bland annat kontrolleras att sjömannen har den
behörighet som krävs och att han eller hon uppfyller de villkor i
övrigt som gäller för att inneha en befattning ombord. Huvud-
regeln är att varje på- och avmönstring rapporteras till sjömans-
registret. Det finns också möjlighet till förenklad rapportering om
normal arbetstid är högst tre veckor i taget. Den förenklade
rapporteringen innebär att en person kan stå påmönstrad i högst ett
år och vid avmönstring rapporteras faktiskt antal sjödagar.

Enligt min bedömning bör mönstringskravet finnas kvar. Skälet
till detta är att en del av mönstringens syfte är av sådan vikt ur
säkerhetssynpunkt att ett undantag i mönstringsförfarandet inte
bör genomföras. Mönstringen fyller många viktiga funktioner och
ett borttagande skapar otydlighet t.ex. om vilken status en person
som kommer ombord har om denne varken är en del av besätt-
ningen eller lots. Att få sjötid registrerad borde också vara viktigt
för en dispensinnehavare eftersom det i sin tur ligger till grund för
ett upprätthållande av behörigheten som fartygsbefäl. Mönstringen
syftar också till att befälhavaren ska försäkra sig om att personen
som kommer ombord har rätt och giltig behörighet.

Jag menar också att det är viktigt att den som beviljas en dispens
har erfarenhet av aktuellt fartyg. Det bör därför övervägas om det
för lotsdispenser borde ställas högre krav på att personen varit
mönstrad och tjänstgjort ombord på aktuellt fartyg under en viss
tid för att lotsdispens ska medges. Detta för att säkerställa att
personen ska ha erfarenhet av fartyget.

När det gäller frågan om kortare på- och avmönstringar anser
jag att det redan i dag finns ett system med förenklad rapportering
som skulle kunna användas för detta ändamål när det gäller svensk-
flaggade fartyg. Krav och rutiner i samband med mönstring varierar
dock mellan olika länder.

Vid kortare på- och avmönstringar kan dispensinnehavaren
behöva komma ombord på fartyget i god tid för att uppdateras i
säkerhetsrutiner m.m. Det kan också vara nödvändigt med en sär-
skilt förfarande för att bibehålla kontroll på vilka som befinner sig
ombord.

Enligt befintlig ordning får en dispensinnehavare endast köra
sex timmar i sträck med sin dispens. Denna regel kan innebära att
det vid vissa tillfällen krävs två dispensinnehavare ombord på
Mälaren och Vänern till följd av den långa lotsleden. För att under-

lätta för rederierna bör därför möjligheten att framföra fartyget ungefär åtta timmar övervägas i de fall en dispensinnehavare mönstrar på för att biträda fartyget endast under en begränsad sträcka. Detta under förutsättning att arbetstidsregler kan uppfyllas.

Förslagets påverkan på lotsningsorganisationen

Förändrade regler som innebär att fler ges möjlighet att framföra fartyget med en lotsdispens väntas kunna leda till en ökad variation i efterfrågan av lots. Behovet av lotsningar kommer i större utsträckning att påverkas av väderförhållanden. Det förekommer redan i dag att dispensinnehavare väljer att anlita lots t.ex. vid sämre väderförhållanden. Vid dåligt väder kan det vara svårt att tillgodose efterfrågan på lotsningar om inte t.ex. väntetid accepteras under sådan omständigheter.

Lättnader i regelverket som leder till att antalet lotsningar minskar och fler fartyg framförs med en lotsdispens påverkar också Sjöfartsverkets möjligheter att organisera lotsningsverksamheten på ett effektivt sätt. Min bedömning är dock att Sjöfartsverket på längre sikt klarar att anpassa verksamheten till eventuella volymnedgångar.

Det bör också observeras att förslag som minskar antalet lotsningar kan komma att begränsa utrymmet för alternativa aktörer i lotsningsverksamheten. Frågan om alternativa organisationsformer och eventuella möjligheter att konkurransutsätta lotsning kommer jag att återkomma till i mitt slutbetänkande.

9.2.5 Giltighetstid för lotsdispenser ska vara fem år

Enligt nuvarande ordning gäller en lotsdispens i tre år och kan efter ansökan förnyas. Mitt förslag är att en lotsdispens ska gälla i fem år och att det kombineras med krav på en eller flera resor i den farled dispensen avser. Detta för att harmonisera med den giltighetstid som gäller för behörigheter för annan sjöpersonal och mitt förslag om behörighetsreglering för lotsar som bl.a. innebär att en lotsbehörighet ska gälla i fem år (kapitel 7). Vidare har jag noterat att giltighetstider för dispenser i Finland och Danmark är fem år. Regleringen kan göras i Sjöfartsinspektionens föreskrifter.

Jag har även övervägt om en giltighetstid överhuvudtaget är nödvändigt om upprätthållandet av en lotsdispens kräver ett antal resor årligen. Min slutsats är dock att det utifrån ett kvalitetsperspektiv är rimligt med en mer grundlig kontroll vart femte år för att försäkra sig om att kraven för lotsdispens fortfarande är uppfyllda.

För att förnya sin lotsdispens i dagens ordning krävs bl.a. att den sökande har tillräcklig erfarenhet av farleden under den senaste tolv månadersperioden. En giltighetstid om fem år för lotsdispensen kan innebära att en dispensinnehavare inte utnyttjar sin dispens de första åren utan endast det femte året. Det är ytterst tveksamt om kompetensen bibehålls under de år dispensen inte utnyttjas. Jag föreslår därför att en förlängd giltighetstid för dispenser kombineras med ett krav på en eller flera resor årligen i aktuell farled. Jag utesluter inte att antalet resor kan variera beroende av farledens komplexitet. Vidare anser jag att det ska finnas möjlighet att tillgodoräkna sig övningsfärder i fartygssimulator. På längre sikt bedömer jag att kostnaderna för övning i simulator kommer att minska och att möjligheten att vidmakthålla kompetensen genom färd i simulator därmed ökar. Om resekravet inte är uppfyllt är det rimligt att dispensinnehavaren gör en resa i farleden med lots ombord för att därefter kunna fortsätta nyttja sin lotsdispens.

Sjöfartsinspektionen ansvarar för att kontrollera att resekravet är uppfyllt. I praktiken kan t.ex. VTS-centralerna utföra kontrollen inför ett fartygs färd med lotsdispens. Exempelvis finns det möjlighet att i Sjöfartsverkets databaserade system Farled registrera passager med dispenser. Det är förstås av yttersta vikt att rutiner för detta fungerar och att hela systemet är kvalitetssäkrat.

9.2.6 Sjöfartsinspektionen får ett helhetsansvar för examination vid lotsdispenser

I kapitel 7 om behörighetsreglering av lotsar föreslår jag att Sjöfartsinspektionen ska ansvara för uppkörning inför lotsexamen. Som en följd av detta anser jag att det är rimligt att Sjöfartsinspektionen även tar ett helhetsansvar för uppkörningar vid lotsdispenser. Därigenom samlas kompetensen till en och samma myndighet.

Enligt nuvarande ordning beslutar Sjöfartsinspektionen i dispensärenden. Sjöfartsinspektionen har förordnat lotsar som ska delta

vid uppkörning i samband med en dispensansökan. Sammanlagt finns det cirka 70 förordnade lotsar. Den förordnade lotsen lämnar ett yttrande som sedan ligger till grund för Sjöfartsinspektionens beslut.

Under 2005 och 2006 ansökte sammanlagt drygt 150 personer per år om lotsdispens. År 2006 utfärdades 5 nya dispenser inom Bottenvikens sjötrafikområde vilket kan jämföras med 60 nya dispenser inom Sydkustens sjötrafikområde. Variationer i antalet dispensansökningar mellan sjötrafikområdena och respektive lotsstation innebär att en del förordnade lotsar relativt sällan utför en uppkörning medan det ofta förekommer för andra lotsar.

Mitt förslag innebär att nuvarande system med förordnade lotsar avvecklas och ersätts av en examinator från Sjöfartsinspektionen. En fråga som är viktig i detta sammanhang är hur Sjöfartsinspektionen praktiskt ska lösa denna uppgift och vilken kompetens som krävs. Jag anser att examinatorerna bör ha nautisk kompetens genom exempelvis en bakgrund som lots. Ett sätt att lära sig lokala förhållanden och bevara kunskapen är genom regelbundna övningar i fartygssimulatorer. Dessutom kan examinatorn diskutera uppkörningen med den lots som normalt finns ombord. I de fall befälhavaren ombord har en lotsdispens och uppkörningen avser ett annat befäl kan det övervägas om det inte är tillräckligt med examinatorn ombord. En sådan ordning gäller redan i Finland.

Jag bedömer att det faktum att kompetensen samlas inom Sjöfartsinspektionen ger bättre förutsättningar för enhetlighet och förutsebarhet för den enskilde. Utvecklande och upprätthållande av en gemensam praxis gällande former för uppkörning och bedömning av resultat kan hanteras på ett enklare sätt i en mindre grupp av examinatorer.

Jag har också uppmärksammat på en del problem med långa väntetider för att få möjlighet att göra en uppkörning för dispens. En orsak till problemen kan vara att det tidsmässigt ibland är svårt att samordna alla parter inför en uppkörning. Dels måste den förordnade lotsen vara tillgänglig vid aktuellt tillfälle, dels deltar en ordinarie lots på uppkörningen. Min bedömning är att väntetiderna kan minska genom att en mindre grupp på Sjöfartsinspektionen har till huvudsaklig uppgift att ansvara för examinationer. För att försäkra sig om att väntetiderna blir korta bör det finnas ett mål för detta exempelvis i myndighetens regleringsbrev.

Det finns även andra skäl som allmänt talar för en förändrad ordning. Lotsarna kan på detta sätt komma ifrån eventuella tvivel

om bedömningarnas objektivitet. Med nuvarande ordning kan också otydligheter uppstå när det gäller frågor om ersättning, ansvar och försäkring under den tid lotsen utför uppdrag åt Sjöfartsinspektionen.

Slutligen anser jag att Sjöfartsinspektionen bör överväga om det finns skäl att den sökande ska ha genomfört resa i farleden eller med simulator i mörker, alternativt tät dimma för att kunna medges en lotsdispens. Former för att försäkra sig om att dispensinnehavaren klarar att framföra fartyget säkert även under sämre förhållanden är ett sätt att minska riskerna. Detta ligger i linje med den mer riskbaserade lotsplikt som jag föreslår.

9.2.7 Sjöfartsinspektionen ska utforma ett mer flexibelt regelverk för lotsplikt

Jag föreslår att Sjöfartsinspektionen ges i uppdrag att utforma en flexibilitet i regelverket för fartyg som endast marginellt överstiger lotspliktsgränsen. Vidare ges Sjöfartsinspektionen i uppdrag att överväga möjligheter att införa geografiskt begränsad lotsplikt för befälhavare på fartyg mindre än lotspliktsgränsen i aktuell farled. Regleringen kan göras i Sjöfartsinspektionens föreskrifter.

Syftet med en mer flexibel lotspliktsgrens är att i större utsträckning väga in en riskbedömning. Jag föreslår därför att Sjöfartsinspektionen ges i uppdrag att, i samverkan med Sjöfartsverket och i dialog med berörda aktörer inom näringen, utveckla regler vars syfte är att mildra den skarpa gränsen mellan ej lotspliktiga och lotspliktiga fartyg. Reglerna ska vara förutsebara och inte ge utrymme för godtycklighet. Det är också angeläget att reglerna utformas på ett sätt som inte innebär ökade administrativa kostnader för hantering och kontroll.

Min uppfattning är att det finns situationer när det är svårt att motivera lots ombord på ett fartyg som endast marginellt överskrider lotspliktsgränsen i en viss farled. Det bör därför finnas en möjlighet för befälhavaren på ett sådant fartyg att genom ett förenklat förfarande få en lotsdispens. Det förenklade dispensförfarandet kan utformas på olika sätt. Ett sätt kan vara att besluta endast utifrån fartygets storlek, befälhavarens tidigare erfarenhet av farleden samt fartygets utrustning. Ett annat sätt kan vara en förenklad uppkörning alternativt en informationsresa som underlag

för beslut. Jag utgår från att det också finns andra alternativ för att öka flexibiliteten och i högre grad väga in riskerna.

På samma sätt kan en ökad flexibilitet vara nödvändigt för fartyg som är mindre än lotspliktsgränsen. Förekomsten av olyckor med mindre fartyg visar på svårigheter även med fartyg som inte är lotspliktiga. Antalet av Sjöfartsverket kända olyckor och tillbud på svenskt farvatten med ej lotspliktiga fartyg har under den senaste tioårsperioden varierat mellan lägst 111 och högst 176. Trånga farleder eller mycket trafikerade områden som exempelvis i Göta älv kan vara svåra även för en befälhavare på ett mindre fartyg, om befälhavaren saknar erfarenhet från farleden. Min bedömning är därför att risken för olyckor eller tillbud skulle kunna minska med en geografiskt begränsad skyldighet att anlita lots i vissa farleder för mindre fartyg vid första resan. Lotsplikten skulle då gälla för befälhavare som saknar aktuell erfarenhet från farleden.

9.2.8 Förenklat dispensförfarande vid färd i korridor med standardiserad färdplan ska vara möjligt

Utveckling av standardiserade färdplaner och sjötrafikövervakning via VTS-centraler möjliggör för nya former av lotsdispenser. En lotsdispens innebär ett undantag från skyldigheten att anlita lots som ges på vissa villkor. Ett sådant villkor skulle kunna vara att fartyget färdas i en på sjökortet utmärkt korridor i farleden och följer en standardiserad färdplan. Korridoren är ett område med begränsningar inom vilken aktuellt fartyg bedöms kunna färdas säkert. Korridoren kan i sjökortet exempelvis vara skuggad i avvikande färg. Ett fartygs färd i korridor kombinerat med andra säkerhetsåtgärder kan medge en större flexibilitet i regelverket för lotsning.

Enligt mitt förslag ska ett modernt fartyg som färdas i en korridor i farleden och där befälhavaren har tillgång till en standardfärdplan kunna få dispens från lotsplikten genom ett enklare förfarande. Detta ska vara möjligt under förutsättning att VTS-centralen övervakar trafiken i området och ges befogenhet att tillhandahålla navigeringsassistans samt möjligen även trafikorganisation i vissa farleder. Fartyget bör ha en kontinuerlig förbindelse med VTS-centralen. Det kan också vara rimligt att i bedömningen väga in antalet nautiker ombord.

Mitt förslag är att Sjöfartsinspektionen ges i uppdrag att i samverkan med Sjöfartsverket identifiera lämpliga farleder där färd i korridor, kombinerat med ytterligare villkor t.ex. utrustningskrav, ska möjliggöras genom ett förenklat dispensförfarande. Jag anser att det inte ska krävas ett praktiskt eller teoretiskt prov för färd i korridor. Däremot kan det vara nödvändigt med kontroll av t.ex. fartygets utrustning.

Farledens beskaffenhet, typ av trafik och trafiktäthet ska vara vägledande för var korridorer för förenklat dispensförfarande kan finnas. Möjligheten att färdas i korridor med ett förenklat dispensförfarande ska kunna avse hela vägen in till kaj men kan också användas för att flytta bordningspunkten för lots närmare land. Det bör göras endast under förutsättning att lämplig plats för bordning av lots finns även längre in i farleden utan att trafiken påverkas och säkerheten riskeras.

Regleringen av korridorer kan göras i Sjöfartsinspektionens föreskrifter.

9.2.9 Möjligheten till generell lotsdispens avvecklas

Enligt min mening är det principiellt svårt att försvara möjligheten till generell dispens med ett synsätt som innebär en mer riskbaserad lotsplikt. Att bevilja generella dispenser är inte konsekvent med de allmänna säkerhetsbedömningar som ligger till grund för den behovsprövade lotsplikten. En generell dispens medger resa utan lots i farleder där färdigheterna inte visats i praktiska eller teoretiska prov. Mot bakgrund av detta anser jag att möjligheten till generell dispens ska avvecklas.

Även om den tillgängliga statistiken indikerar att antalet olyckor är få för fartyg som framförs med en generell lotsdispens är det av ett begränsat underlag svårt att dra några säkra slutsatser. Med den utgångspunkten anser jag att de principiella skälen för att avveckla generella dispenser överväger.

Min bedömning är dock att det även fortsättningsvis måste finnas undantagsregler som kan tillämpas smidigt och avse längre perioder. Att vid varje resa eller tillfälle besluta i ett ärende kan bli praktiskt ohanterligt. Undantagsregler ska gälla för situationer där det är uppenbart orimligt att begära att befälhavaren ska anlita lots och där sjö- och miljösäkerheten ändå kan garanteras. Undantag bör t.ex. kunna beviljas för särskilt bogserade enheter och mindre

fartyg som kan vara lotspliktiga på grund av sin storlek men trafikerar t.ex. skärgårdsområden utanför befintliga lotsleder. I sådana farvatten kan det enligt min mening ifrågasättas om lotsen bidrar med kunskap som inte besitts av en befälhavare med god lokalkännedom. När det gäller bogserade enheter kan det dessutom vara så att enheten är grundgående och framförs i låg fart.

Under en övergångsperiod föreslås de som har en generell lotsdispens kunna utnyttja den. På sikt bör de generella lotsdispenserna omvandlas till ordinarie lotsdispenser som gäller för en eller flera farleder.

9.2.10 Kunskapsuppbyggnad – lotsningens effekter ska utvärderas

Jag föreslår att Sjöfartsverket får i uppdrag att ge en oberoende organisation eller forskningsinstitut till uppgift att följa och utvärdera lotsningens effekter för sjö- och miljösäkerheten. Det är också angeläget att särskilt följa effekter av de förändringar som följer av utredningens förslag.

Samtidigt får Vinnova i uppdrag att initiera forskning om metodutveckling avseende former för att kontinuerligt och på ett systematiskt sätt följa och värdera olika sjösäkerhetsåtgärders effekter i relation till mål för sjö- och miljösäkerhet och i relation till åtgärdens kostnadseffektivitet. Det kan handla om metoder att värdera en uträttning i en farled i förhållande till förbättringar i ett fartygs manövreringsförmåga eller i förhållande till ändringar i lotspliktsreglerna. Detta bör ske inom ramen för arbetet inom det programområde som hanterar sjösäkerhet. Därigenom bör det också kunna bli möjligt att värdera lotsningens sjösäkerhetseffekt i förhållande till andra sjösäkerhetsåtgärder.

Kunskapsuppbyggnad är en viktig komponent för att lotsningsverksamheten ska kunna fortsätta utvecklas, moderniseras och anpassas till sjöfartens utveckling. Ökad kunskap är också viktig för att effekter och kostnader av olika säkerhetshöjande åtgärder ska kunna vägas mot varandra. Redan Kommittén för miljörisiker vid sjötransporter (SOU 1979:43) föreslog att en särskild utvärdering skulle göras av lotsningens säkerhetshöjande effekt.

Att framföra ett fartyg kommer alltid att vara förenat med någon form av risk som med olika säkerhetshöjande åtgärder kan minskas. Lotsningens betydelse för sjö- och miljösäkerheten måste

bättre klarläggas. Det är ingen tvekan om att lotsning är en viktig säkerhetshöjande åtgärd men eftersom lotsning är en kostnadskrävande åtgärd måste den kunna vägas mot andra åtgärder. I de fall samma nivå av säkerhet kan uppnås med alternativ till lotsning får ställning tas till vilket som är mest kostnadseffektivt för sjöfarten som helhet.

Jag är väl medveten om att det är svårt att mäta sjösäkerhet och att göra effektutvärderingar av olika för sjöfarten säkerhetshöjande åtgärder. Vad jag känner till finns det inte heller några grundliga utvärderingar gjorda i de nordiska grannländerna eller i andra delar av Europa av lotsningens effekter för sjösäkerheten. Svårigheterna får inte hindra ansatser till att bygga upp en bättre kunskap inom detta område.

Ökade kunskaper är också viktigt för att på ett kostnadseffektivt sätt säkerställa den nivå på sjö- och miljösäkerhet som eftersträvas. Syftet med utvärdering och kunskapsuppbyggnad är att skapa ett bättre underlag inför framtida beslutsfattande. Till kunskapsuppbyggnaden bör även internationella erfarenheter inhämtas och samarbete sökas med andra länder. Det är Sjöfartsverket som bör ha ansvar för kunskapsuppbyggnaden och för att återkommande redovisa kunskapsläget.

9.3 Bedömning i relation till trafiken på Mälaren och Vänern

I direktiven angavs att jag särskilt skulle se över förutsättningarna för lotsdispens i Vänern och Mälaren och jag har därför valt att här sammanfatta hur förslagen i detta kapitel bedöms påverka Mälaren och Vänern. Vad gäller den provverksamhet med vidgat lotsdispensförfarande på Vänern som nämns i direktivet har den aldrig kommit igång och jag har därför inte kunnat ta del av några erfarenheter.

Enligt min uppfattning finns det en del likheter mellan Vänern och Mälaren men också stora skillnader. Båda insjöarna är dricksvattentäkter och därmed extra sårbara vid sjöolyckor. Med undantag för en båtmanstjänst i Vänersborg finns det varken i Mälaren eller Vänern en båtmannaorganisation eftersom såväl hela Mälaren som Vänern är lotspliktigt vatten. Däremot bedömer jag att skillnaderna är betydligt större när det gäller farledernas svårighetsgrad.

Mot bakgrund av Mälarens komplexitet främst i form av trånga farvatten bedömer jag att det kan vara svårt med t.ex. färd i korridorer eller landbaserad lotsning i Mälaren. Flexibla lotspliktsgränser kan däremot underlätta för trafiken på Mälaren liksom möjligheten för lägre befäl att framföra fartyget utan att befälhavaren har en lotsdispens.

För Vänern ser jag andra möjligheter. Ett förbättrande av Milskärsleden genom Lurö skärgård kan innebära att lotsplikten upphör på stora delar av Vänern och ersätts av lotsningar in till respektive hamn, alternativt att ett förenklat dispensförfarande kan bli möjligt på stora delar av Vänern. Det förenklade dispensförfarandet kan enligt min mening innebära att fartyg som uppfyller på förhand preciserade villkor utan prövningsförfarande får möjlighet att färdas utan lots på Vänern med undantag till och från hamn. Fartyg med farligt gods bör fortsatt vara tvungna att anlita lots. I avsnitt 9.2.8 har jag närmare utvecklat mitt förslag om färd i korridor. Det bör övervägas om krav på fler än två nautiker ombord ska ställas för försäkra sig om att besättningen kan följa vilotidsreglerna.

Oavsett om lotsplikten upphör eller om alternativet med ett förenklat dispensförfarande blir aktuellt på Vänern innebär det att frågan om lotsutsättning för lotsningar in till respektive hamn måste lösas. Sammantaget handlar det om cirka åtta hamnar och det är inte rimligt att Sjöfartsverket håller med lotsbåtar och båtmän i alla hamnar. Jag föreslår därför att Sjöfartsverket i samråd med berörda aktörer t.ex. Vänerhamnar, Vänerregionens näringslivsråd och rederier, gemensamt hittar former för att transporten av lotsar ska fungera. Beroende på vilka förslag Helikopterutredningen (Fö 2007:05) kommer att lämna bör det prövas om lotsutsättning med helikopter på längre sikt kan vara ett kompletterande alternativ i Vänern eller på annat håll.

10 Finansieringsmodell för lotsning

Enligt direktiven ska jag analysera effekterna av korssubventionen mellan lotsavgiften och farledsavgiften och vilka konsekvenser det skulle få om den togs bort eller reducerades och ersattes med ett krav på full eller större kostnadstäckning för lotsningen än vad som är fallet i dagsläget.

Jag redovisar i detta kapitel främst en bedömning av effekter men lämnar inte några förslag gällande finansieringsmodell för lotsning. Frågan är nära kopplad till organisationsdelen och jag återkommer därför till ämnet i mitt slutbetänkande.

10.1 Befintlig finansieringsmodell för lotsningsverksamheten

Lotsningen finansieras främst genom avgifter från handelssjöfarten. Det finns inga statliga anslag till lotsningsverksamhet. Som tidigare nämnts (avsnitt 4.1.3) uppgick de totala kostnaderna år 2006 för lotsning till drygt 550 miljoner kronor, varav 432 miljoner kronor i direkta kostnaderna och 118 miljoner kronor i indirekta kostnader. Intäkter från lotsningsverksamheten täckte 65 procent av de totala kostnaderna år 2006. Om intäkterna från lotsningsverksamheten bara relateras till direkta kostnader för lotsningen var självfinansieringsgraden 83 procent. Underskottet i verksamheten finansieras med farledsavgifter.

10.1.1 Kostnader inom lotsningsverksamheten

I de direkta kostnaderna ingår personalkostnader för lotsar, båtmän och lotsbeställningsoperatörer. Vidare ingår avskrivningar samt underhåll och drivmedel för lotsbåtar. Slutligen inkluderas fastig-

hetskostnader och hyror för lotsstationer samt kostnader för transport av lotsar.

De indirekta kostnaderna har beräknats genom att samtliga kostnader för Sjöfartsverkets gemensamma funktioner har lagts samman och därefter fördelats ut enligt en fördelningsnyckel som innebär att den andel som kan relateras till lotsning belastar lotsningsverksamheten. I de gemensamma funktionerna ingår central och regional administration, rederiverksamheten, information, ekonomi, personal, juridik m.m. De totala kostnaderna för gemensamma funktioner var år 2006 sammanlagt 275 miljoner kronor varav lotsningen belastades med 118 miljoner kronor.

Lotsning kan ses som en serviceverksamhet som kräver en viss beredskap. Kostnaderna är därför till stor del fasta när nivån på den service som ska tillhandahållas väl bestämts. Exempelvis krävs för närvarande en basorganisation med ungefär tre till fyra lotsar och sex båtmän samt en till två lotsbåtar för att kunna erbjuda lotsning dygnet runt vid en lotsstation. Den basorganisationen är ofta nödvändig även om endast ett fåtal lotsningar äger rum per dag. Efterfrågan på lotsningar varierar både över dygn och årstider vilket komplicerar dimensioneringen av lotsar och båtmän.

Fördelningen mellan lotsningens fasta respektive rörliga kostnader kan inte klart fastställas. I ett tillräckligt långt perspektiv är alla kostnader rörliga, eftersom verksamheten teoretiskt kan avvecklas, men i ett kort perspektiv är merparten av kostnaderna fasta. De direkta kostnaderna för lotsningsverksamheten består till övervägande del av fasta kostnader varav personalkostnaderna är störst. Nästan 75 procent av de direkta kostnaderna för lotsning är personalkostnader. Andra fasta kostnader är kostnader för lotsbåtar och lotsstationer. De kostnader som är rörliga inom lotsningen är främst drivmedel till lotsbåtarna, rörliga lotsningstillägg, övertidstillägg och taxiresor till och från uppdrag.

10.1.2 Lotsavgifter

Grunderna för lotsavgifterna regleras i förordningen (1999:215) om lotsavgifter. Avgifterna fastställs och debiteras av Sjöfartsverket enligt Sjöfartsverkets föreskrifter (SJÖFS 2006:14) om lotsbeställning och lotsavgifter.

Lotsavgifter debiteras i förhållande till lotsad tid och det lotsade fartygets storlek. Därutöver tillkommer i vissa fall en beställnings-

avgift och reseersättning. Principer för uttag av lotsavgifter är i huvudsak lika i hela landet. Enligt förordningen (1999:215) om lotsavgifter får Sjöfartsverket dock medge nedsättning av lotsavgiften om det är förenligt med verkets ekonomiska intressen. Om det finns synnerliga skäl får verket även medge befrielse från avgift. Rabatterna får inte medges om det snedvrider eller hotar att snedvrída konkurrensen.

Rabatter förekommer bl.a. i Väneren och Mälaren. Avgifterna vid lotsning på Mälaren är rabatterade med 32 procent och för lotsningar inom Vänerens sjötrafikområde utgår en rabatt med 65 procent. För fartyg som vid anlop av hamn i Väneren tar lots enbart i hela Göta älv och Trollhättekanal utgår en extra rabatt med 6 procent. Staten har genom den s.k. Väneröverenskommelsen engagerat sig i att utveckla Vänersjöfarten i syfte att främja näringslivets utveckling och öka tillväxten i regionen. I Väneröverenskommelsen behandlades bl.a. frågor om möjligheter att sänka de totala transportkostnaderna för Vänersjöfarten. För Öresunds- och öppensjölotsningar utgår en rabatt med 30 procent på lotsavgiften.

10.1.3 Farledsavgifter

Grunderna för farledsavgifterna fastställs i förordningen (1997:1121) om farledsavgift. Reglerna preciseras i Sjöfartsverkets föreskrifter (SJÖFS 2004:26) om farledsavgift.

Farledsavgifter betalas i dag av fartyg som lossar eller lastar gods eller som lämnar eller hämtar passagerare i svensk hamn. Farledsavgifterna täcker bl.a. kostnader för underhåll och nyinvesteringar i sjöfartsinfrastruktur samt sjösäkerhetsarbete.

Farledsavgiften består av en fartygsdel som debiteras i förhållande till fartygets storlek och miljöprestanda. Fartygsdelen av avgiften tas endast ut för ett begränsat antal anlop per kalendermånad. Avgiften består också av en godsdel beräknad på lastad och lossad mängd gods. Godsdelen tas ut vid varje anlop.

10.1.4 Näringsens kostnader för lotsning

Ett fartygs ägare eller redare är ansvarig för att lotsavgift betalas. Statens institut för kommunikationsanalys, SIKA, har tillsammans med trafikverken utvecklat en modell kallad SAMGODS som kan

användas för prognoser och analyser inom godstransportsektorn. Enligt modellen utgör de svenska lotsavgifterna mindre än en procent av de samlade sjöfartskostnaderna för fartyg som trafikerar svenska hamnar. Med samlade sjöfartskostnader avses alla kostnader för redarna som uppstår i och mellan två hamnar.

Kostnaden för en enskild lotsning beror på fartygets storlek och lotsad tid. För att illustrera lotsavgiftens storlek och hur den varierar mellan olika typer av fartyg och hamnar har Sjöfartsverket på min begäran tagit fram ett antal exempel som redovisas i tabell 10.1. Det bör nämnas att normal lotstid till Göteborgs hamn är 1,5 timmar, till Helsingborgs hamn 30 minuter och från Landsort till Västerås hamn cirka 8 timmar. Som tidigare nämnts är lotsavgiften på Mälaren rabatterad med 32 procent vilket har påverkat avgiften för lotsningen till Västerås hamn.

Tabell 10.1 Exempel på lotsavgift för olika typer av fartyg, 2006

Fartygstyp	Bruttoton	Längd, m	Lotsavgift enkel resa, kronor		
			Göteborg	Helsingborg	Västerås
Container	2 978	100	5 621	4 763	13 420
Biltransport	67 264	228	17 548	14 870	-
Ro-ro	18 235	170	10 529	8 922	-
Kryssning	85 619	293	17 548	-	-
Färja	35 492	171	14 039	11 896	-
Tanker	79 494	270	17 548	-	-

Källa: Sjöfartsverket.

Under utredningens gång har synpunkter på att lotsavgifterna är för höga lyfts fram vid flera tillfällen. Vidare har det från delar av näringen också ifrågasatts om det är rimligt att handelsjöfarten via avgifter indirekt ska finansiera lotsning i geografiska områden med låg kostnadstäckningsgrad. Detta kan uppfattas som att näringen tvingas ta ett regionalpolitiskt ansvar. Det bör dock understrykas att kostnadstäckningsgraden påverkas av många olika faktorer som antal lotsningar, lotsad tid, rabatterade lotsavgifter men också av de lotsade fartygens storlek.

Det finns flera sätt att se på avgiftsnivåerna. Ett sätt att bedöma de svenska lotsavgifternas storlek kan vara att jämföra med andra länder. Dessvärre är det inte enkelt att göra jämförelser mellan länder eftersom avgiftsstrukturerna ser olika ut. Även den faktiska

verksamheten, t.ex. vanligaste fartygstyper och lotsningarnas längd, varierar mellan länder och det kan därför vara svårt att hitta jämförbara typexempel. Jag har tagit del av en studie som det finska Lotsverket (Finnpilot) publicerat i april 2007, *Comparison of pilotage charges 2007*. Utifrån den studien är min bedömning att de svenska lotsavgifterna inte avviker varken uppåt eller nedåt i jämförelse med våra nordiska grannländer. Däremot förefaller det som om såväl Nederländerna som Tyskland har betydligt högre lotsavgifter än Sverige. Samtidigt måste lotsavgiften ses i relation till bl.a. övriga avgifter och skatter inom sjöfartssektorn samt andra nationella särdrag.

Ytterligare ett sätt att betrakta avgiftsnivåerna är att relatera dem till den transportpolitiska principen om samhällsekonomisk marginalkostnad. I underlagsrapporten *Prissättning och finansiering av lotstjänster* (bilaga 4) konstateras att avgiftsnivån för närvarande i huvudsak överensstämmer med den långsiktiga marginalkostnaden.

10.2 Synpunkter på dagens finansieringsmodell

Godstransportdelegationen kom i sitt slutbetänkande *Gods-transporter – noder och länkar i samspel* (SOU 2004:76) till slutsatsen att tillhandahållandet av lots huvudsakligen bör vara avgiftsfinansierat utanför systemet för farledsavgifter. Flera av remissinstanserna till utredningen instämde i att lotsning är en tjänst som användaren bör betala för fullt ut.

I propositionen *Moderna transporter* (prop. 2005/06:160, s. 151, bet. 2005/06:TU5, rskr. 2005/06:308) uttalades en viljeinriktning om att lotsverksamheten på sikt bör bära sina kostnader samtidigt som uttaget av farledsavgifter minskas i motsvarande grad.

I Sverige har en utveckling mot högre kostnadstäckning för lotsningsverksamheten ägt rum under senare år. Lotsavgifterna höjdes åren 2002–2004 med i genomsnitt 20 procent per år. Under 2005 höjdes avgifterna med ytterligare 10 procent. Ännu bär inte lotsningen sina kostnader fullt ut och underskottet var enligt Sjöfartsverkets årsredovisning för 2006 drygt 180 miljoner kronor.

Ett visst inslag av allmän finansiering har av Sjöfartsverket motiverats med att lotsning innebär ökad säkerhet för all sjöfart. Sjöfartsverket anser att all sjöfart till Sverige bör vara med och finansiera en del av den fasta basorganisation som behövs för att

kunna upprätthålla en rimlig servicenivå. En basorganisation behövs för lotspliktiga fartyg men också för de fartyg som normalt inte behöver lots men vid vissa tillfällen kan komma att anlita lots. Den tvådelade finansieringsmodellen har vidare motiverats med att det i händelse av olycka alltid sätts en lots ombord på inblandade fartyg. En beredskap för detta är därför nödvändigt.

10.3 Bedömning av effekter

I den underlagsrapport (bilaga 4) som tidigare nämnts analyseras effekter av dagens finansieringsmodell samt effekter om subventionen via farledsavgiften reduceras eller tas bort. Resonemangen i detta avsnitt bygger på underlagsrapporten som i detta avsnitt benämns rapporten.

10.3.1 Effekter av befintlig finansieringsmodell

Det konstateras i rapporten att dagens finansieringsmodell och den kostnadstäckningsgrad som finns för lotsningen är väl avvägd utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv.

10.3.2 Effekter av större eller full kostnadstäckning

En analys av effekter av högre kostnadstäckning bör utgå från priselasticiteten och kostnadsbilden, dvs. hur antalet lotsningar kommer att påverkas av prisökningar. Tillförlitliga uppgifter saknas om priselasticiteten för lotstjänster. En prisökning kan innebära att fler väljer att ansöka om lotsdispens och att antalet ej lotspliktiga fartyg som väljer att ta lots minskar. Det kan inte heller uteslutas att några väljer andra transportslag, andra hamnar eller att transporten delas upp på flera mindre fartyg. I rapporten bedöms dock lotsavgifternas storlek endast marginellt påverka efterfrågan.

Vid ett antagande om att priselasticiteten är -0,2 procent, vilket är en mycket låg priselasticitet, innebär det exempelvis att en prishöjning med 10 procent minskar efterfrågan med 2 procent. Med den priselasticiteten skulle det ha varit nödvändigt att höja lotsavgifterna med 60 procent för att uppnå full kostnadstäckning under 2006. Det innebär samtidigt att den procentuella sänkningen av farledsavgifterna skulle ha blivit 18 procent. Om priselasticiteten

är noll skulle en avgiftsökning med 50 procent ha krävts för att nå full kostnadstäckning. I båda fallen inkluderas såväl direkta som indirekta kostnader för lotsning.

En ökning av lotsavgifterna med 60 procent bedöms enligt rapporten få snedvridande effekter. Såväl den inre som yttre effektiviteten bedöms påverkas negativt av en så kraftig höjning av lotsavgifterna. Ett högre pris väntas leda till fler val av sämre transportlösningar och det relativt låga kapacitetsutnyttjandet inom lotsningsverksamheten väntas sjunka ytterligare vid minskad efterfrågan. Det kan också finnas en risk att säkerheten i farleden försämras av en kraftig avgiftshöjning som minskar antalet lotsningar. Av dessa skäl rekommenderas i rapporten att lotsningsverksamheten inte finansieras fullt ut genom höjda lotsavgifter. Snedvridningar av att täcka det finansiella underskottet via farledsavgifter bedöms mindre än effekterna av höjda lotsavgifter.

Jag har också uppmärksammat på att det förekommer påtryckningar på befälhavare för att förmå dessa att av ekonomiska skäl avstå från att utnyttja lots. Det är inte möjligt för mig att bedöma om enskilda fartygsbefälhavare av sitt rederi utsätts för påtryckningar när befälhavaren själv skulle vara benägen att anlita lots. Befälhavarens skyldighet i detta avseende regleras i sjölagen och föreslås förtydligas i den föreslagna lotslagen. Inte desto mindre bör risken för sådan påverkan kunna minskas avsevärt genom ett lämpligt avvägt avgiftssystem.

Mot bakgrund av de slutsatser som kommit fram i rapporten anser jag att det inte är en framkomlig väg till full kostnadstäckning att endast höja lotsavgifterna. I överensstämmelse med slutsatserna i rapporten bedömer jag att det finns alternativa sätt för att öka kostnadstäckningsgraden inom lotsningsverksamheten och samtidigt undvika snedvridande effekter.

10.4 Bedömning av hur kostnadstäckningsgraden kan ökas i befintlig organisationsform

Samtidigt som analysen av dagens finansieringsmodell visar att den förefaller vara väl avvägd har jag noterat att det från flera håll förespråkas en högre kostnadstäckning för lotsning. Detta har kommit till uttryck i bl.a. Godstransportdelegationen och flera av remissinstanserna delade delegationens uppfattning. I sammanhanget bör det också noteras att det finns en bred enighet om att

samhällsekonomisk marginalkostnad bör vara utgångspunkt vid utformningen av trafikens kostnadsansvar. Det bör dock enligt min mening inte vara någon omöjlighet att förena denna princip med högre kostnadstäckning.

Utan att nu ta ställning till den nyss nämnda principfrågan bedömer jag att kostnadstäckningsgraden inom lotsningen kan öka i den befintliga organisationsformen under förutsättning att de totala kostnaderna minskas och att taxorna differentieras efter servicenivå. Diskussionerna om taxor blir då nära förknippade med frågan om organisationsform. I de fall exempelvis privata utförare av lotsning tillåts uppstår frågan om avgifterna ska fastställas av staten eller om det ska vara upp till den privata utföraren. Hur stordriftsfördelarna påverkas vid en alternativ organisationsform har inte heller analyserats i nuläget. I mitt kommande slutbetänkande, där organisationsfrågan ingår, finns det därför anledning att återkomma till frågan om finansieringsmodell för lotsningen. Jag vill understryka att jag i detta betänkande inte har tagit ställning till hur finansieringsmodellen och kostnadstäckningsgraden bör utformas.

Lotsningens koppling till sjöfartens infrastruktur

Min syn på lotsning grundar sig på att den enligt min uppfattning är ett offentligt åtagande som också är kopplat till sjöfartens infrastruktur.

Det offentliga åtagandet innebär att staten har ett ansvar för att tjänsten tillhandahålls för att säkra tillgänglighet till hamnar. I detta ligger även ansvaret att sörja för sjöfartens säkerhet, inte minst ur ett miljöperspektiv. Vem som ansvarar för utförandet av lotsningar samt omfattningen av lotstjänsten är däremot en annan fråga som jag återkommer till i mitt slutbetänkande.

Enligt min uppfattning kan lotsningsverksamheten också ses som ett geografiskt uppbyggt sammanhängande säkerhetssystem kopplat till farlederna kring Sveriges kuster.

Framkomligheten i farleden underlättas med lots ombord och kan i vissa fall ses som ett alternativ till att genomföra förändringar i farleden i syfte att underlätta framkomligheten. På detta sätt kan lotsning även ses som en del av farledsstrukturen. För sjöfarare utan lots kan positiva effekter uppstå som en följd av att medtrafikanternas lotsbeställning totalt sett ökar säkerheten i den valda

farleden. Höjd sjösäkerhet och därmed bättre miljösäkerhet är en positiv effekt för det omgivande samhället i bred bemärkelse.

Lotstjänsten är inte bara förenad med ett obligatorium för vissa sjöfarare, utan tillhandahålls på beställning även för andra sjöfarare. Den ökade flexibilitet som jag föreslår i lotspliktsregelverket väntas medföra fler situationer där ett fartyg med dispens väljer att ta lots t.ex. vid sämre väderförhållanden. Efterfrågan på lotsningar kan därmed komma att variera mer än tidigare. En beredskap för att kunna tillhandahålla lotsningar kommer fler till del än den som kontinuerligt utnyttjar tjänsten.

Sammanfattningsvis anser jag att det kan vara rimligt att alla som någon gång kan komma att anlita lots är med och finansierar delar av den infrastruktur som måste byggas upp för att kunna erbjuda lots. Det nuvarande systemet med ett allmänt bidrag till lotsningen genom farledsavgiften, brister emellertid enligt min uppfattning i transparens. Möjligheter att urskilja den direkta kopplingen till lotsningens kostnader saknas. Det kan därför övervägas om inte alla handelsfartyg som kommer till Sverige bör bidra till lotsningens infrastruktur genom en mindre generell lotsavgift vid sidan av ordinarie lotstaxa och farledsavgift. Delfinansieringen via farledsavgiften skulle därmed upphöra. Jag har dock inte slutligt tagit ställning i denna fråga eftersom den enligt min mening bör aktualiseras i anslutning till organisationsfrågorna.

10.4.1 Förutsättningar för att öka kostnadstäckningsgraden

Förhållandet mellan intäkter och kostnader inom lotsningsverksamheten påverkas av flera faktorer såsom antalet lotsningar, lotsningsavgifternas nivå och struktur, servicenivåer samt möjligheterna att organisera verksamheten på ett effektivt sätt och därmed hålla kostnaderna nere.

Min uppfattning är att det inte är rimligt att staten ska garantera exakt samma servicegrad på lotsningen i hela landet. Möjligheten att sänka servicenivån till hamnar med få lotsningar bör övervägas i syfte att kunna planera och organisera verksamheten på ett effektivare sätt och därmed minska kostnaderna.

Det finns också skäl att överväga erbjuden servicegrad kopplat till en nationell hamnstrategi. I betänkandet *Hamnstrategi* (SOU 2007:58) föreslår utredaren att de strategiska hamnarna garanteras en hög servicegrad på lotsningen genom t.ex. en nedkortad vänte-

tid. Lotsbeställning ska enligt hamnutredarens förslag kunna göras tre timmar innan lots behövs istället för som i dag fem timmar i förväg.

Enligt min bedömning kan ett mer flexibelt lotsavgiftssystem öka kostnadstäckningsgraden. Det kan exempelvis handla om att genom prissättningen stimulera efterfrågan på lotstjänster och därmed öka intäkterna eller styra lotsningarna till tidpunkter som gör det lättare att planera verksamheten. Det kan också handla om mer differentierade taxor som innebär att ett fartyg får betala mer för högre service och lägre taxa vid lägre servicenivå.

Fortsatta rationaliseringar inom befintlig organisation för att minska kostnaderna är nödvändigt. Exempelvis kan det ifrågasättas om det är rationellt med tre separata båtmannaorganisationer i Stockholmsområdet. Jag tror också att med det arbete som Sjöfartsverket inlett för att utveckla metoder för lotsplanering kommer kapacitetsutnyttjande på sikt att kunna öka och kostnaden per lotsning minska. Även i nuvarande organisation kan det vara viktigt att öka kapacitetsutnyttjandet och intäkterna genom kompletterande uppgifter som kan kombineras med lotsningsverksamheten.

Jag har noterat att de indirekta kostnaderna inom lotsningen utgjorde 21 procent av de totala kostnaderna under år 2006, vilket exempelvis kan jämföras med det finska lotsverket (Finnpilot) vars administrativa kostnader utgjorde 7,6 procent år 2006 inklusive kostnader för lotsbeställningen. Det finns olikheter mellan hur verksamheterna är organiserade i Sverige respektive Finland och kostnaderna är därför inte helt jämförbara. Samtidigt är det viktigt att ställa sig frågan om vilka indirekta kostnader som rimligen ska belasta lotsningen. För att det ska bli möjligt, är det viktigt att det blir mer transparent vilka indirekta kostnader som belastar lotsningen och varför.

När det gäller Vänern pågår inom Sjöfartsverket en förstudie för att undersöka möjligheterna att förändra Milskärsleden genom Lurö skärgård och förbättra utmärkningen. Om Milskärsleden förändras på ett sätt som innebär att större delar av Vänern kan bli fri från lotsplikt eller att en form av förenklat dispensförfarande blir möjligt finns det enligt min mening inte skäl att behålla rabatten på lotsavgiften. Även om lotsplikten upphör på stora delar av Vänern väntas den dock bli kvar in till hamnarna. Sjöfartsverket bör därför tillsammans med Vänerhamnar AB och andra aktörer i området hitta former för hur båttransport av lotsar på ett effektivt sätt ska kunna lösas i aktuella hamnar.

Vad gäller rabatterade lotsavgifter på Mälaren anser jag att motiven för rabatten är otydliga. Det är inte klart om det ska ses som kompensation för långa lotsningar, eller att det möjligen kan ta tid i slussar och broöppningar eller om rabatten motiveras av regionalpolitiska skäl. Mot bakgrund av att motiven är oklara anser jag att det kan övervägas om inte rabatten på sikt kan reduceras eller avvecklas.

De jämförelser jag gjort med avgiftsnivåer i andra länder indikerar att de svenska lotsavgifterna verkar ligga på en rimlig nivå internationellt sett. Det kan därför finnas utrymme för vissa höjningar av lotsavgifterna.

11 Förslagens konsekvenser

11.1 Effekter av förslag till förändringar i regelverk för lotsplikt och lotsdispenser

11.1.1 Utökade uppgifter för Sjöfartsinspektionen

Ett förändrat regelverk innebär att Sjöfartsinspektionen får utökade uppgifter med att utforma och precisera regelverket samt förvalta regelverket. Fler möjligheter att få dispens innebär också en ökad ärendemängd och nya typer av ärenden.

De utökade uppgifterna bör på liknande sätt som i dag finansieras med sjöfartsavgifter och för ärendehanteringens bör kostnadsbaserade avgifter tas ut av den sökande.

Jag har också föreslagit att systemet med förordnade lotsar avvecklas och att Sjöfartsinspektionen får helhetsansvaret för examination i samband med ansökan om lotsdispens. Enligt min bedömning behöver Sjöfartsinspektionen utöka personalstyrkan och tillföras kompetens för detta. Antalet uppkörningar för lotsdispens är cirka 150 årligen och kan väntas bli fler med förändringar i regelverket. För att utföra examinationer krävs personal med nautisk bakgrund. Utöver att utföra examinationer bör dessa personer t.ex. kunna handlägga dispensärenden eller arbeta med annat nautiskt arbete på Sjöfartsinspektionen. Genom att utnyttja tillkommande resurser på ett effektivt sätt bedömer jag att de totala kostnaderna inte behöver öka om verksamheten organiseras effektivt. En viss förflyttning av kostnaderna från Sjöfartsverket till Sjöfartsinspektionen görs dock genom att den kostnad – i samband med uppkörning – för förordnade lotsar som tidigare belastat Sjöfartsverket upphör medan Sjöfartsinspektionen får vissa kostnader för utökad personal.

Vidare innebär förslagen en ökad flexibilitet i regelverket vilket ställer högre krav på en väl fungerande kontroll av att reglerna efterlevs. Sjöfartsinspektionen ansvarar för kontrollen men i prak-

tiken kan kontrollen utföras av exempelvis VTS-centralerna. Ett databaserat, kvalitetssäkrat system är nödvändigt för att kontrollen ska fungera på ett enkelt och tillförlitligt sätt. Jag bedömer att de tekniska möjligheterna finns genom systemet Farled men tydliga rutiner om vad som ska registreras samt hur det ska ske måste däremot utvecklas.

11.1.2 Ekonomiska och organisatoriska konsekvenser

De stordriftsfördelar som finns inom lotsningsverksamheten innebär att kostnaden per lotsning sjunker ju större volymen är. Inom befintlig organisation finns viss ledig kapacitet om än med variationer mellan sjötrafikområdena. Förslag som väntas innebära fler lotsningar bör ge ett bättre resultat för lotsningsverksamheten eftersom större delen av kostnaderna inom lotsningen är fasta.

Förändringar av regelverket för lotsning som innebär att antalet lotsningar minskar kan åtminstone på kort sikt innebära att kostnaderna per lotsning ökar. I takt med att organisationen anpassas väntas de totala kostnaderna minska.

Min bedömning är att förslagen till en början endast kommer att påverka antalet lotsningar marginellt. I takt med att näringen drar nytta av de nya reglerna väntas antalet lotsningar däremot minska. En större minskning av antalet lotsningar kan påskynda rationalisering av verksamheten och innebära att lotsstationer och lotsbåtars placering måste ses över i snabbare takt. Även lotsarnas transportmöjligheter till och från uppdrag måste ses över i förhållande till geografien och möjligheten att arbeta i fler farleder.

För att inom Sjöfartsverket bibehålla kompetens och kunskap i farleder med få lotsningar kan lotsar i större utsträckning behöva utföra övningsfärder i fartygssimulator. Det innebär i sig en ökad kostnad i jämförelse med om kompetensen upprätthålls genom faktiska lotsningar.

Fler olika möjligheter till lotsdispenser kan inverka på hur antalet lotsningar varierar. Den i dag mer slumpmässiga variationen kan förändras till att efterfrågan på lots ökar betydligt t.ex. vid dåligt väder när dispensinnehavaren anser att säkerheten kräver lots. Den typen av variationer i verksamheten kan innebära ökade kostnader för att kunna tillgodose efterfrågan, alternativt att servicenivån anpassas så att fartyg får acceptera viss väntetid under sådana omständigheter.

Kostnaderna för lotsningsverksamheten är nära sammankopplade med vilken servicenivå och vilken avgiftsstruktur som ska gälla framöver samt i vilken form lotsningen är organiserad. Som jag tidigare nämnt är detta frågor jag återkommer till i mitt slutbetänkande.

Ett mer flexibelt regelverk med framförallt fler möjligheter till lotsdispens innebär fler beslutskategorier som kan komma att överklagas. I dag uppfyller det stora flertalet av de sökande kunskapskraven för att beviljas en lotsdispens. I en del fall förekommer att omprov måste göras för ett godkännande. Antalet nyutfärdade lotsdispenser uppgår till cirka 150 årligen. Nya regler väntas innebära en ökning av dispensärenden men min bedömning är att det även fortsättningsvis blir relativt få överklaganden och domstolarna påverkas därför endast marginellt.

Jag anser att uppdraget till en oberoende part att utvärdera lotsningens effekter bör finansieras genom omprioriteringar inom Sjöfartsverkets ordinarie resurser.

Slutligen bör Vinnova i samverkan med berörda myndigheter, näringen m.fl. söka former att finansiera forskning om metodutveckling för att kontinuerligt och på ett systematiskt sätt följa och värdera olika sjösäkerhetsåtgärders effekter i relation till mål för sjö- och miljösäkerhet och i relation till åtgärdens kostnadseffektivitet.

11.2 Effekter av försöksverksamhet med landbaserad lotsning

Försöksverksamheten syftar till att skapa ett bättre underlag för att kunna bedöma samhällsekonomiska effekter av landbaserad lotsning. Min bedömning i detta avsnitt avser därför effekter till följd av försöksverksamheten.

Enligt förslaget ska i ett första steg simuleringar utföras för att närmare kunna fastställa villkoren för försöket. Steg två innebär försök i verkligheten. Kostnaderna för försöksverksamheten är mycket osäkra och beror av hur försöken utformas. Jag har därför valt att redovisa de faktorer som kan påverka försökets totala kostnader. Samtidigt är det viktigt att understryka att eventuella investeringar i infrastruktur är av betydelse för sjösäkerheten generellt och inte endast ska ses som en investering relaterad till försök med landbaserad lotsning.

11.2.1 Bedömning av kostnader för steg ett – simulering

För att genomföra steg ett med simuleringar krävs inledningsvis en del utvecklingsarbete av teknisk och funktionell karaktär. Exempelvis måste den simulator som ska användas vara anpassad för försöksverksamheten. Förändringar kan visas sig nödvändiga för att få anläggningen att fungera optimalt i förhållande till försöket. Det måste också tas fram rutinbeskrivningar för hur försöket ska genomföras, vilka språk och vilka fraser som ska användas. Vidare bör det i detta steg övervägas behov av anpassad utbildning för de lotsar som ska utföra landbaserad lotsning. I det första steget består kostnaderna främst av personalkostnader, kostnader för att använda fartygssimulatorer samt kostnader för att få anläggningen att fungera för försöket. De exakta kostnaderna är osäkra men jag bedömer att det bör kunna täckas inom Sjöfartsverkets ordinarie ramar genom omprioriteringar och effektiviseringar inom befintlig verksamhet.

11.2.2 Bedömning av kostnader för steg två – verkligt försök

Infrastruktur

Beroende på vilka farleder som blir aktuella för försök och vilka kriterier som kommer att gälla kan behovet av investeringar i infrastruktur variera. Min utgångspunkt är dock att farledsförbättringar i form av t.ex. muddring, sprängning eller omfattande ny utmärkning inte blir aktuellt i samband med en försöksverksamhet.

Det är troligt att försöket kräver att det finns radarövervakning i farleden. I allmänhet täcker en radar sex nautiska mil och investeringsutgiften är cirka 2 miljoner kronor. Kostnaden för full radartäckning i en farled beror därmed av farledens längd. Behovet av videokameror och ViVa-stationer i farleden beror på i vilken farled som försöken genomförs. En kompletterande ViVa-station i en farled har historiskt kostat cirka 300 000 kronor. Med den teknik som nu blir tillgänglig och visst utvecklingsarbete bedöms den kostnaden kunna sänkas väsentligt. Enligt SSPA:s underlagsrapport har det nyligen lanserats IR-kameror för marint bruk, dvs. värmekameror som har mycket bra egenskaper både i mörker och dimma, som kostar cirka 55 000 kronor.

Farleden till Göteborg har radartäckning, ViVa-stationer och även videokameror. Vad gäller Flintrännen (Öresund) finns i dag

inte fullständig radartäckning men ambitioner om att utöka täckningen.

För att genomföra försök krävs en arbetsstation i land. I dag saknas en tillgänglig arbetsstation med fullständig teknisk utrustning för att utföra landbaserad lotsning. Kostnaderna för en arbetsstation kan dock hållas nere om en sådan arbetsstation samlokaliseras med en VTS.

Andra kostnader

Om det verkliga försöket genomförs med dubbel bemanning, dvs. lots ombord samt lots i central i land, blir den tillkommande kostnaden 725 kronor per timme. Detta utifrån de nyckeltal Sjöfartsverket använder för att beräkna kostnader i projekt av denna typ. I de fall försök kan utföras utan dubbel bemanning innebär det en besparing för Sjöfartsverket motsvarande den rörliga kostnaden för lotstransport.

Under det verkliga försöket kan det även uppstå en del kostnader för att revidera och uppdatera rutinbeskrivningar och genomföra anpassad utbildning för lotsar som utför landbaserad lotsning. Därutöver tillkommer kostnader för utvärdering av försöksverksamheten.

Finansiering

Trots osäkerheten i kostnaderna är min bedömning att kostnaderna för det verkliga försöket samt utvärdering kan finansieras inom Sjöfartsverkets ramar vilket i förlängningen innebär att sjöfartssektorn betalar genom att sjöfartsavgifterna påverkas på marginalen. Om det på längre sikt visar sig att landbaserad lotsning är framgångsrikt kan det komma att innebära totalt minskade kostnader och lägre avgiftsnivåer.

Vidare utgår jag från att de rederier som deltar i försöksverksamheten redan i allt väsentligt har den utrustning som väntas krävas för försöket med landbaserad lotsning. Därmed uppstår inga extra kostnader för rederierna. Jag utgår också från att rederierna har ett eget intresse av att delta och därför kommer att avsätta resurser för att vid behov delta i förberedande arbete som exempelvis försök i simulatorer.

11.3 Effekter av förslag om standardiserade färdplaner

Mitt förslag innebär att Sjöfartsverket ska ta fram, digitalisera och på Internet publicera standardiserade färdplaner för viktigare farleder. För en och samma farled kan det behövas flera olika färdplaner exempelvis i förhållande till olika fartygsstorlekar. Jag anser också att information från ViVa-stationer samt annan information av betydelse för fartygets säkra färd ska erbjudas via Internet.

Enligt min uppfattning kan detta arbete ses som en del i Sjöfartsverkets arbete med att uppdatera nautisk tilläggsinformation. Enligt min bedömning är framtagandet av standardiserade färdplaner att betrakta som en del av ordinarie verksamhet och bör inte kräva några extra resurser. Sammanfattningsvis ser jag därför inte några större kostnader för att tillgängliggöra mer information med hjälp av den nya tekniken.

11.4 Effekter av en behörighetsreglering för lotsar

Mitt förslag innebär att Sjöfartsinspektionen ska ansvara för att precisera regelverket för lotsbehörigheter samt bedöma om villkoren är uppfyllda. Det föreskriftarbete som en behörighetsreglering av lotsar ger upphov till kommer att innebära en ökad arbetsbelastning för Sjöfartsinspektionen. Min bedömning är att det inte kräver nämnvärt mer resurser utan kan göras inom befintliga ramar. Den kunskap som finns inom Sjöfartsverket om dagens krav för att bli lots bör på lämpligt sätt tas tillvara i Sjöfartsinspektionens fortsatta arbete.

Vidare har jag föreslagit att Sjöfartsinspektionen ska ansvara för examination av blivande lotsar. Antalet nyanställningar varierar mellan åren, exempelvis anställdes 14 lotsar under 2006 och 4 under 2005. För att kunna ansvara för examination av lotsar behöver ny kompetens tillföras. Det är samma kompetens som Sjöfartsinspektionen föreslås tillföras för att ta ett helhetsansvar för examination i samband med lotsdispens.

Det bör finnas möjlighet för Sjöfartsinspektionen att ta ut en kostnadsbaserad avgift för att pröva ansökningar om lotsbehörighet och examinera lotsar.

Behörighetsregleringen innebär nya beslutskategorier för domstolarna. Mot bakgrund av att det finns cirka 220 lotsar i Sverige

bedöms antalet ärenden bli få och därför kunna hanteras inom domstolarnas ordinarie resurser.

11.5 Övrigt

Enligt min bedömning har förslagen inte någon inverkan på de övriga förhållanden som jag ska beakta enligt kommittéförordningen (1998:1474).

12 Författningskommentarer

12.1 Förslaget till lag om lotsning

1 §

Paragrafen innehåller en inledande bestämmelse där syftet med lagen anges.

2 §

För att undvika missförstånd och förebygga tolkningssvårigheter har utredningen efter mönster från dansk och finsk lagstiftning om lotsning valt att definiera några centrala begrepp. Sålunda anges att lots är en person som innehar ett behörighetsbevis, vilket i sin tur är definierat som ett bevis som styrker att vid varje tid gällande behörighetskrav är uppfyllda. Givetvis ska behörighetsbeviset vara giltigt.

Begreppet lotsning har definierats utifrån lotsens sedan tidigare preciserade ansvar att ange åtgärder för navigering och manövrering. Till dessa uppgifter har utredningen utifrån de motiv som anges nedan till 7 §, föreslagit att termen "kommunikation" förs. Inom dessa tre områden, navigering, manövrering och kommunikation, får anses falla ett stort antal åtgärder som hänför sig till fartygets framförande, t.ex. val av fart, ankring eller informationsutbyte med VTS. Eftersom internationell praxis innebär att befälhavaren har ansvar för sitt fartyg även när lotsning sker, anges här att lotsning har karaktär av rådgivning.

Det är vanligt förekommande vid lotsning att lotsen inte bara svarar för att ange och övervaka åtgärder, utan också själv för fartyget. Denna företeelse får dock anses bygga på ett uttalat eller underförstått samtycke från befälhavaren och påverkar inte den nyss angivna formella ansvarsfördelningen.

Frågan om varifrån lotsning ska kunna ske regleras inte och berörs därför heller inte i definitionen. Lotsens rådgivning riktar sig i första hand till fartygets befälhavare, men kan också riktas till annat befäl som befälhavaren explicit utpekat som mottagare av lotsens råd. Lotsning kan innebära rådgivning om alla eller delar av de angivna områdena.

3 §

Lotsningen är sådant offentligt åtagande som staten ytterst bör garantera. För att klara ett sådant åtagande bör staten också hålla lotsar. I lotsningsförordningen (1982:569) anges att det är Sjöfartsverket som håller lotsar vid rikets kuster, i Mälaren, Vänern och i Trollhättekanal. Eftersom lotsningens karaktär av offentligt åtagande inte innebär att varken omfattning, geografisk utbredning eller utförare behöver preciseras, har bestämmelsens ordalydelse ändrats. Den geografiska angivelsen och Sjöfartsverkets ansvar är därmed borttagna. Omfattningen av statens hittillsvarande ensamrätt att driva lotsningsverksamhet får också fortsättningsvis regleras i förordningsform med stöd av bemyndigandet i andra stycket.

Lotsning i den i 2 § definierade bemärkelsen innefattar typiskt sett rådgivning till befälhavaren som är ytterst ansvarig för fartygets framförande, även vid lotsning. Med stöd av den rättsutredning som på utredningens uppdrag gjorts i ämnet, får dock slutsatsen dras att lotsen i sin verksamhet ägnar sig åt offentlig maktutövning bl.a. när han fransäger sig ansvaret för en enskild lotsning, men också när han i enlighet med gällande rutiner med hänvisning till väderlek eller siktförhållanden nekar att åta sig en lotsning till eller från hamn. Till detta kommer det förhållandet att allmän lotsplikt med straffsanktion föreslås fortsätta att gälla. Sammantaget talar övervägande skäl för att lotsning kan betraktas som myndighetsutövning. Om senare ställning tas till att det s.k. lotsmonopolet helt eller delvis ska upphöra, kan rätten för en juridisk eller fysisk person till myndighetsutövning endast överlåtas genom lag. Det formella stödet för en eventuell sådan överlåtelse ges i andra styckets bemyndigande. Frågan om skadeståndsrättsliga konsekvenser av en sådan överlåtelse till ett enskilt rättssubjekt kommer att tas upp i slutbetänkandet.

4 §

Lotsningsförordningens (1982:569) bestämmelse (2 §) om att endast lots anställd av Sjöfartsverket får anlitas ersätts av en regel som anger att sjöfarare endast får anlita lots för lotsning inom Sveriges Sjöterritorium. Bestämmelsen utgår från de inledningsvis gjorda definitionerna av lots och lotsning. Detta innebär att lots är en person som innehar giltigt behörighetsbevis. I uttrycket ”giltigt” ligger att behörighetsbeviset ska vara gällande för den aktuella lotsningen såväl avseende farvatten, fartyg och andra villkor som kan komma att preciseras i behörighetsbeviset. Lotsningen kan endast utföras under den tidsperiod för vilken behörighetsbeviset är utfärdat. När lots förmedlas av lotsbeställningscentral bör fartygets befälhavare normalt kunna utgå från att ett giltigt behörighetsbevis föreligger.

Den tidigare lydelsen omfattade också begreppet ”annat biträde åt fartyg” och syftade på lotsens arbete utanför av Sjöfartsverket fastställda lotsleder. En sådan uppdelning förändrar dock enligt utredningens mening inte lotsningens grundläggande karaktär av rådgivning om navigering, manövrering och kommunikation, även i de fall den sker utanför s.k. lotsled. Avgörande för möjligheten att föreskriva regler om skyldighet att anlita lots är att de gäller på svenska farvatten. Beträffande lotsning utanför lotsled får det ankomma på myndigheten att meddela föreskrifter och utforma lämpliga rutiner.

5 §

Paragrafen grundas på lotsningsförordningens bestämmelse (5 §) om skyldigheten att anlita lots, dvs. att föreskriva lotsplikt. Den införs nu i lagen och förtydligas med en inledande bestämmelse som anger lotspliktens omfattning. På samma sätt som i gällande tillämpning förutsätts fartygets dimension vara en viktig omständighet i relation till farvattnets beskaffenhet. I förhållande till gällande regel har ordet ”utrustning” tillförts som ett kriterium för föreskrifter om lotspliktens omfattning. Kriteriet angavs redan i propositionen 1980/81:119 om miljösäkrare transporter (bil. 2, s. 15). Även om utrustning skulle kunna täckas av bestämmelsens allmänna hänvisning även till andra omständigheter av betydelse för sjösäkerheten, blir ny teknik allt viktigare i modern sjöfart och

kriteriet bör därför uppmärksammas särskilt. Tillägget kan också tjäna som en fingervisning till den föreskrivande myndigheten att utrustningsnivån av lagstiftaren ansetts viktig att ta fasta på vid den närmare utformningen av regelverket. Såväl utrustningskriteriet som övriga kriterier kan också bilda utgångspunkt för föreskrifter om undantag för skyldighet att anlita lots, s.k. lotsdispenser.

6 §

Bestämmelsen avser att tydliggöra befälhavarens ansvar att tillkalla lots såväl när detta är föreskrivet som en följd av att lotsplikt råder som när formell lotsplikt inte råder men sjö- och miljöskyddsskäl ändå talar för att lots ska tillkallas. Den senare situationen kan uppstå vid hårt väder, nedsatt sikt eller begränsad manöverduglighet för fartyg som inte faller inom gällande lotspliktsgränser. Det måste i sådana fall vara en fråga för befälhavarens omdöme att bestämma huruvida lots ska tillkallas. Ansvaret för fartygets trygga framförande ligger enligt vad som är allmänt erkänt på befälhavaren. Denne måste också anses skyldig att, i den omfattning det behövs, använda sig av de möjligheter för att trygga säkerheten som finns tillgängliga. Givetvis är lotsinrättningen en sådan möjlighet och därför torde redan nu som en allmän och internationellt vedertagen rättsregel gälla att befälhavaren är skyldig att i farvatten där det för fartygets säkerhet är nödvändigt använda sig av lots. Även av sjölagens åliggande för befälhavaren att iakta gott sjömanskap skulle kunna anses följa en sådan skyldighet. Omvänt måste det också anses som en svår försumlighet att åsidosätta denna skyldighet.

Redan 1920 års Lotsförfattningskommitté förordade en uttrycklig kodifiering av befälhavarens skyldighet att tillkalla lots, men fann den ”icke hava sin plats i en förordning angående lotsverket utan uppenbarligen böra inflyta i själva sjölagen”. (1920 års Lotsförfattningskommitté, s 158.) De kommittéerade nöjde sig dock med att med hänvisning till den då nyss påbörjade revidering av sjölagen framhålla behovet av en uttrycklig bestämmelse i detta avseende. Då nu en ny lotslag föreslås framstår det som lämplig att låta bestämmelsen ingå i denna.

Bestämmelsen är straffsanktionerad enligt 13 §. Ifråga om befälhavarens ansvar för att tillkalla lots även i andra fall än när lotsplikt

råder, kan motsvarande uttryckliga regel återfinnas i den finska sjölagens 6 kap. 10 §.

7 §

Lotsens ansvarsområde definieras i den nuvarande lotsningsförordningen. Här klargörs också att befälhavaren är ansvarig för fartyget även vid lotsning, dvs. oberoende av om lotsning pågår eller ej, gäller samma regelverk t.ex. sjölagens ansvarsregler. Bestämmelsen kompletteras nu med att även sådan kommunikation som fordras för fartygets säkra framförande ingår i lotsens ansvarsområde. Kompletteringen ska inte ses som en utökning av lotsens ansvarsområde, snarare innebär den att rådande förhållande beskrivs på ett mer rättvisande sätt. Kommunikation på bryggan, mellan bryggan, lots och andra fartyg, med bogserbåtar och med VTS-central tillhör en viktig och omfattande del av lotsens arbetsuppgifter. Även i situationer när lotsen sätts ombord på en haverist, är kommunikation med t.ex. sjöräddningen i regel en viktig uppgift för lotsen. Lotsningen och lotsens ansvarsområde kan utifrån situationen i det enskilda fallet bestå av alla eller delar av de angivna områdena, navigering, manövrering och kommunikation.

8 §

Behörighetsregleringen tar sikte på att fastställa grundläggande krav för att en behörighet ska vara uppfylld. Villkoren anger att en kombination av utbildning, erfarenhet, fysiska egenskaper och inhämtade kunskaper är utgångspunkt för den ansvariga myndighetens arbete med att fastställa för varje tidpunkt gällande krav.

Den begränsning som görs med ordet "lämplig" i a) och b) indikerar att såväl arbetslivserfarenhet som utbildning till sin karaktär bör vara av viss relevans för behörigheten och därmed lotsyrket. Beträffande begreppet "god hälsa" bör utgångspunkten vara ett för sjöfolk sedvanligt läkarintyg. Kravet på "kondition" kan utgå från motsvarande krav för däcktjänstgöring på handelsfartyg. Den sökande ska besitta en normal fysisk förmåga och inte lida av t.ex. belastnings- och förslitningsskador som kan komma att försvåra möjligheterna att utöva lotsyrket.

De grundläggande kraven, som således får kompletteras av myndigheten, läggs fast i lag och följs av ett bemyndigande att också fatta beslut om utfärdande i 9 §.

9 §

Paragrafen innebär ett bemyndigande att besluta om utfärdande av behörighetsbevis. Inför beslut om utfärdande måste det prövas om behörighetskraven är uppfyllda. Behörighetsbevis kan utfärdas för en begränsad giltighetstid och förnyas efter ansökan.

10 §

Den grundläggande regeln för när återkallelse ska ske är när innehavaren av ett behörighetsbevis inte längre uppfyller ställda behörighetskrav. Denna tvingande regel om återkallelse kompletteras med tre fall där den ansvariga myndigheten av andra skäl har möjlighet att återkalla ett behörighetsbevis. Frågan om hur de tre angivna fallen bör tillämpas i enskilda fall, får i huvudsak överlåtas till rättspraxis. Det är naturligt att ta utgångspunkt i hur motsvarande tillämpning sker vid återkallelse av behörighetsbevis på andra områden. I det tredje fallet, c) bör relevansen för utövningen av lotsyrket ha betydelse. Upprepade fall av betydande skada vållad på fartyg eller fasta anordningar kan vara ett exempel inom ramen för utövningen av lotsyrket. Upprepade fall av rattonykterhet, onykterhet till sjöss eller andra grova trafikförseelser kan vara exempel på beteenden utanför yrkesutövningen som kan ligga till grund för återkallelse enligt 10 § c.

När den ansvariga myndigheten återkallar ett behörighetsbevis enligt 10 § på grund av att behörighetskraven inte längre uppfylls är det naturligt att anta att återkallelsen är definitiv. Ett nytt behörighetsbevis kan utfärdas den dag behörighetskraven ånyo är uppfyllda.

I 10 § andra stycket anges emellertid också att ett återkallande kan ske på viss tid och att det återkallade behörighetsbeviset kan utfärdas på nytt och då förenas med särskilda villkor för innehavaren. Ett återkallande på viss tid förutsätts ske när behörighetskraven i sig fortfarande är uppfyllda, men där lotsens handlingar

faller in under något av typfallen a–c. Vidare får det antas att handlingarna inte varit upprepade eller grova.

De särskilda villkoren kan utformas med utgångspunkt i den återkallelsegrundande handlingens natur, syfta till att förhindra liknande handlingar eller på annat sätt möjliggöra för innehavaren av behörighetsbeviset att stegvis återinträda i full lotstjänstgöring. I normalfallet torde en viss provotid ges under vilken lotsen återfår sitt behörighetsbevis mot villkor att tjänsteutövningen är klanderfri.

Bemyndigandet innefattar såväl behörighetsföreskrifternas innehåll som rätten att återkalla ett behörighetsbevis. Vidaredelegation förutsätts ske till den ansvariga myndigheten av mer detaljerade föreskrifter och tillämpning.

11 §

I de fall ett framtida ställningstagande innebär att flera aktörer än Sjöfartsverket tillåts att utföra lotsning kan det motivera en annan tillsyn än den nuvarande rent interna kontrollen. Även omvärldsförändringar i övrigt kan motivera en striktare syn på tillsynsfrågorna. För eventuell tillsyn av lotsningsverksamheten i vid bemärkelse föreslås därför ett särskilt bemyndigande.

12 §

Paragrafen fångar in den uttryckliga delegationen av föreskrifter om lotsavgifter som återfinns i fartygssäkerhetslagen (7 kap. 6 § p. 5) samt övriga föreskrifter om lotsning som kan aktualiseras.

13 §

Straffbestämmelsen för den som bryter mot lotsplikten förs från fartygssäkerhetslagen till lotslagens 13 §. Straffet, böter eller fängelse högst sex månader, förblir oförändrat. Till bestämmelsen förs vidare lotsningsförordningens 11 § p. 2 som kriminaliserar ”svartlotsning” dvs. handlingar som innebär att någon lotsar ett fartyg utan att inneha giltigt behörighetsbevis. För en sådan handling, som i bl.a. ljuset av förslaget om ny behörighetsreglering ter sig mycket allvarlig, skärps sanktionen. Brottet likställs med

underlåtelse att anlita lots och fängelse i upp till sex månader införs därmed i straffskalan.

14 §

För övriga brott mot föreskrifter som meddelats med stöd av lotsningslagen kan, om de inte är att betrakta som ringa, dömas till böter.

15 §

Bestämmelsen är överförd från 12 § förordningen (1982:569) om lotsning m.m. Någon saklig ändring är inte avsedd. Eftersom paragrafens innehåll nu flyttas till lag har hänvisningen till sjötrafikförordningen (1986:300) tagits bort.

16 §

I likhet med vad som är fallet på andra områden beläggs myndighetens beslut i fråga om godkännande av kunskapsprov med överklagandeförbud. Detta förbud får sin största praktiska betydelse avseende ett beslut om att inte godkänna ett avlagt prov.

17 §

Omedelbar verkställighet föreslås gälla som huvudregel för beslut som fattats enligt lagen eller enligt föreskrifter med stöd i lagen. Den beslutande myndigheten ges dock möjlighet att förordna om andra former för verkställighet.

Övergångsbestämmelse

Regeln tar sikte på att formellt säkra nuvarande lotskollektivs möjlighet att fortsätta lotsa utan hinder av den nya bestämmelsen om behörighetsbevis. Bestämmelsen innebär dock inte att lotsen kan undandra sig de nuvarande rutinernas krav för att upprätthålla sin styrsedelnivå. Den ansvariga myndigheten förutsätts så snart

det kan ske utfärda behörighetsbevis för den enskilde lotsen på grundval av dennes styrsedelnivå.

12.2 Förslaget till förordning (0000:0000) om lotsning

1 §

Bestämmelsen innebär att den grundläggande regeln om utformningen av lotsplikt i lotsningslagen 5 § vidaredelegeras till den ansvariga myndigheten. Här klargörs också att den ansvariga myndigheten kan medge s.k. lotsdispenser, vilka formellt är att betrakta som undantag från den generella skyldigheten att anlita lots. Ett sådant undantag förenas normalt med villkor som knyter det till fartyg, farled och person. Även andra villkor kan kopplas till ett undantag från skyldigheten att anlita lots. Det kan t.ex. handla om sikt- och väderförhållanden eller att återkommande anrop till VTS ska ske vid färd i korridor.

2 §

Första och andra stycket har sin direkta motsvarighet i gällande lotsningsförordning 6 §.

I det tredje stycket har nuvarande lotsningsförordningens 7 § tredje stycke tillförts. Lotsens möjlighet att frånsäga sig ansvaret för lotsningen inträder om befälhavaren eller någon annan, i regel den befälhavaren kan ha satt i sitt ställe, handlar mot lotsens anvisningar. Anvisningarna ska då ha skett med utgångspunkt från det i förslaget till lotsningslag 7 § angivna ansvarsområdet. Denna utgångspunkt rymmer emellertid i praktiken en tämligen vidsträckt möjlighet för lotsen att ge anvisningar även om sådant som t.ex. återställande av navigationsutrustningens funktionsförmåga, fartygets sjövärdighet eller andra för sjösäkerheten väsentliga omständigheter.

En frånsägelse enligt 2 § 3 stycket får dock betraktas som en ovanlig handling, men blir den yttersta konsekvensen av den grundläggande fördelningen av ansvarsbördan mellan lots och befälhavare. Det bör noteras att fartyget efter lotsens frånsägelse inte längre uppfyller lotsplikten.

3 §

Paragrafen innebär ett bemyndigande till Sjöfartsinspektionen beträffande behörighetskrav, giltighetstid samt utfärdande och återkallande av behörighetsbevis för lots.

4 §

I paragrafens första stycke ges Sjöfartsverket anvisningsrätt för lots som anlitas på svenskt sjöterritorium. Eftersom föreliggande betänkande inte omfattar organisationsfrågor eller frågor om förändrat huvudmannaskap för lotsningen, är utgångspunkten för denna bestämmelse att Sjöfartsverket är huvudaktör utifrån den föreslagna Lotslagens 3 §. Bestämmelsens utformning möjliggör emellertid lotsning av lots som inte är anställd av Sjöfartsverket i enlighet med nuvarande reglering, under förutsättning att han eller hon anvisas av verket. En sådan situation skulle kunna uppstå om Sjöfartsverket träffar avtal om lotstjänster med en annan fysisk eller juridisk person.

I andra stycket bemyndigas Sjöfartsverket att tillhandahålla lotsar för s.k. öppensjölotsning, dvs. lotsning utanför Sveriges sjöterritorium.

5 §

Som närmare beskrivits i avsnitt 4.3.5 är Öresundslotsningen i allt väsentligt reglerad genom traktatsbestämmelser med Danmark. Liksom i nuvarande lotsningsförordning bör en hänvisning till dessa överenskommelser upplysningsvis göras. Någon saklig ändring är inte avsedd.

6 §

Bestämmelsen motsvarar regleringen i 4 § förordningen (1982:569) om lotsning m.m. Någon saklig ändring är inte avsedd.

7 §

Bestämmelsen motsvarar regleringen i 9 § förordningen (1982:569) om lotsning m.m. Någon saklig ändring är inte avsedd.

8 §

Paragrafen syftar till att underlätta den praktiska kontrollen av att en lots inte visat sig olämplig att utöva yrket. Enligt 10 § lotslagen finns möjlighet att återkalla ett behörighetsbevis för lotsar på vissa grunder som exemplifieras i tillhörande författningskommentar.

