Sjøfartsdirektoratet
Norwegian Maritime Authority

Rundskriv - Serie R

Rundskriv serie R (regelverk) erstatter tidligere serie F.
I den nye serie R publiseres også relevante lovendringer og konvensjonsendringer.

Mottakere av rundskrivet: (sett kryss)

- ☐ Sdir : Sjøfartsdirektoratet
- ☐ A: 16 spesielt bemyndigete arbeidskontorer
- ☐ U: Utvalgte utenriksstasjoner
- ☐ P: Produsenter av utstyr evt. undergrupper
- ☐ OFF: Offshorerederier / plattformsjefer / operatører
- ☒ Hov Hovedorganisasjoner
- ☐ H.i. Høringsinstanser
- ☐ Andre:

Nr.:	**RSR 17-2016**
Dato:	16.12.2016
Saksnr.:	2014/45878 – 28 tvi
Opphever:	
Referanse til:	Regler for ....., årstall og sidenr.

Rundskrivet innføres i egen tabell i regelverkssamlingen og oppbevares til neste regelverkssamling.

Forskrift om sikkerhetsstyring for mindre lasteskip, passasjerskip og fiskefartøy mv.

Innledning

Sjøfartsdirektoratet har fastsatt ny forskrift om sikkerhetsstyring for mindre lasteskip, passasjerskip og fiskefartøy mv. Forskriften trer i kraft 1. januar 2017

Skipssikkerhetsloven § 7 og sikkerhetsstyringssystem gjelder i utgangspunktet for alle norske og utenlandske skip som opererer i norske farvann og norske skip i utlandet. Det har lenge vært et behov for å gi utfyllende regler for sikkerhetsstyringssystem, noe som blant annet har vært påpekt i rapporter og tilrådninger fra Statens Havarikommisjon for Transport (SHT).

Forskriften gjelder alle næringsfartøy, herunder passasjerskip, lasteskip og fiskefartøy, som i dag ikke har krav om et sikkerhetsstyringssystem etter ISM- normen, samt fritidsfartøy over 24 meter. Forskriften legger opp til et forenklet sikkerhetsstyringssystem sammenlignet med kravene som følger av ISM- normen. Forskriften innebærer ikke krav om noen form for ekstern revisjon eller sertifisering.

Innholdet i forskriften berører ikke fartøy som allerede i dag har krav om et ISM-sikkerhetsstyringssystem etter gjeldende ISM- forskrift.

Høring

Forslaget til forskrift om sikkerhetsstyring for mindre lasteskip, passasjerskip og fiskefartøy mv. var på alminnelig høring fra 21. september til 1. desember i år, og vi mottok innspill fra berørte myndigheter, rederiorganisasjoner og Advokatforeningen. Til sammen har det kommet inn 19 høringssvar. En oversikt over innspillene med kommentarer er vedlagt dette rundskrivet.

Nærmere om sikkerhetsstyringssystem – Bakgrunnen for forskriften

SHT tilrådninger

SHT har i flere av sine rapporter pekt på behovet for utfyllende regler om og tilsyn med sikkerhetsstyringssystem på fartøy. Dette kommer blant annet klart til uttrykk i sikkerhetstilråding SJØ nr. 2009/13T, der SHT tilrår Sjøfartsdirektoratet å vurdere en gjennomgang av forskrift om sikkerhet på fiske- og fangstfartøy og ASH-forskriften for å harmonisere disse med hverandre, sikkerhetstilråding SJØ nr. 2010/24T, der Havarikommisjonen tilrår Sjøfartsdirektoratet å utarbeide spesifikasjon for omfanget til et sikkerhetsstyringssystem for lasteskip under 500 bt og sikkerhetstilråding SJØ nr. 2010/25T der Havarikommisjonen tilrår Sjøfartsdirektoratet å innføre systematisk tilsyn for å kontrollere etterlevelse av sikkerhetsstyringssystemet og ASH-forskriften for lasteskip under 500 bt. Den nye forskriften med veiledning dekker langt på vei sikkerhetstilrådningene.

Andre sikkerhetstilrådninger som adresserer spørsmålet om sikkerhetsstyring og risikovurderinger i flåten er Sikkerhetstilråding SJØ nr. 2009/19T, SJØ nr. 2010/09T, SJØ nr. 2010/22T, SJØ nr. 2011/07T, SJØ nr. 2011/06T, SJØ nr. 2011/05T. Rapportene kan i sin helhet lastes ned på SHTs nettsider.

Litt om prosessen forut for høring

Sjøfartsdirektoratet har i forbindelse med utarbeidelsen av forslaget i forkant av høringen hatt en dialog med næringen, blant annet i et åpent dialogmøte i Haugesund den 12. oktober 2015, der ulike synspunkter ble lagt frem. Sjøfartsdirektoratet har også deltatt på Fraktefartkonferansen i 2016 og hatt et møte med Norges Fiskarlag og Norges Kystfiskarlag i Trondheim den 27. april 2016 og et møte med Fraktefartøyenes Rederiforening (Kystrederiene i dag) i Bergen 2. juni 2016 for å utveksle synspunkter og få innspill til sikkerhetsstyringssystemets innhold for å få et best mulig grunnlag for høring.

Vurderinger i forbindelse med behovet for en revisjonsordning eller sertifisering

Forskriften innebærer ikke at det innføres noen form for rutinemessig revisjon av sikkerhetsstyringssystemet, men det kan bli aktuelt med risikobasert uanmeldt tilsyn med systemrevisjon ved stikkprøver. Det legges derfor til grunn at det ikke vil føre til noen vesentlige utgifter for rederiet om kravene til sikkerhetsstyringssystemet utdypes i forskrift.

Nærmere om pliktene i sikkerhetsstyringssystemet

Pliktene i sikkerhetsstyringssystemet bygger videre på skipssikkerhetslovens plikter, der rederiet i tråd med §§ 6 og 7 har den overordnede plikt til å sørge for at sikkerhetssystemet etableres, gjennomføres og videreutvikles, mens skipsføreren og andre som har sitt arbeid om bord har en plikt til å medvirke til at sikkerhetssystemet blir fulgt om bord. For noen vil det kanskje være uvant å omtale seg selv som et rederi. «Rederi» er imidlertid et begrep som følger av skipssikkerhetsloven § 4 og enkeltpersonforetak vil slik sett også være et rederi i lovens forstand.

Virkeområdet - skip som hovedsakelig opererer i norsk territorialfarvann

Det er ønskelig at skip som hovedsakelig opererer i norske farvann har samme sikkerhetsstandard som norskregistrerte fartøy. Kravene til sikkerhetsstyringssystem gjelder derfor for alle fartøy som opererer i norsk territorialfarvann, innenfor grensene av Havrettstraktaten.

Muligheter for tilsyn med ordningen

Det er ikke noen pliktig ekstern revisjons- eller sertifiseringsordning. Dette innebærer imidlertid ikke at det er opp til det enkelte rederi å vurdere om de vil etterleve kravene til sikkerhetsstyringssystemet.

Sjøfartsdirektoratet har anledning til å føre tilsyn med rederienes sikkerhetsstyringssystem ved uanmeldte tilsyn og stikkprøver, og rederier som ikke innordner seg i henhold til kravene vil risikere å få pålegg, eventuelt tvangsmulkt og kan risikere å bli holdt tilbake. Det er også tenkelig at en mangelfull gjennomføring av sikkerhetsstyringssystemet kan få konsekvenser i privatrettslige sammenheng, for eksempel ved forsikringsoppgjør.

Skipssikkerhetsloven § 58 gir også hjemmel til å straffeforfølge rederier eller enkeltpersoner for brudd på rederiets plikter når det gjelder sikkerhetsstyringssystem. Strafferammen er bøter eller fengsel inntil 2 år.

Behov for veiledning / ytterligere informasjon

Flere høringsinnspill går ut på at det er behov for ytterliggere veiledning ved siden av regelverket, mens andre innspill mer går i retning av at en er bekymret for at det å peke på konkrete maler eller eksempler vil kunne føre til at rederiene ikke i tilstrekkelig grad utvikler egne, fartøytilpassede sikkerhetsstyringssystem. Sjøfartsdirektoratet arbeider med en veileder for de ulike fartøykategoriene som vil inneholde en generell del om sikkerhetsstyring og en spesiell del som gir konkrete eksempler og avklaringer av de enkelte bestemmelsene på utvalgte områder. Veilederen vil ikke dekke alt og det må forutsettes at veilederen vil utvikle seg i takt med utviklingen av mer konkrete standarder i næringen. Uansett hvilket nivå en legger seg på i forhold til detaljgraden i veilederen er det viktig at rederiene kommer i gang med sine sikkerhetsstyringssystem og får på plass det viktigste først.

Det er verd å understreke at det i stor grad er opp til det enkelte rederiet å vurdere hvor omfattende sikkerhetsstyringssystemet skal være. Omfanget naturligvis vil variere både ut i fra fartøyets størrelse, utforming og ut i fra kompleksiteten i operasjonene som utføres om bord. Det kan være krevende å utforme et enkelt og anvendelig sikkerhetsstyringssystem, men det finnes flere organisasjoner og private bedrifter som har utarbeidet gode verktøy som kan tjene som et godt utgangspunkt for dette arbeidet. Når det gjelder fartøy som har krav om ISM har vi sett en utvikling fra omfattende og tungrodde systemer til forenkling, der den operasjonelle anvendeligheten i den daglige driften settes i høysetet. På fartøy med bare en person om bord vil mange av forholdene som adresseres i sikkerhetsstyringssystemet kort kunne slås fast, slik som f.eks. beskrivelsen av ansvar og myndighet. Å gjøre dette skriftlig kan antakeligvis virke noe uvant for noen. Sjøfartsdirektoratet er overbevist om at det også om bord i mindre fartøy, med bare en eller noen få personer om bord, likevel kan være nyttig å benytte seg av metodikken som ligger i sikkerhetsstyringssystemet for å skaffe seg oversikt over egen drift. Dette gjelder særlig

øvelsen med å gjøre risikovurderinger, identifisere farer og passende tiltak og evaluere og videreutvikle sikkerhetsstyringssystemet systematisk. Det kan være vanskelig å få den nødvendige oversikt og å få til en god sikkerhetsstyring ved en mer tilfeldig tilnærming, som synes å være utbredt næringen i dag.

Det konkrete innholdet i de enkelte sikkerhetsstyringssystemene må utarbeides av rederiene og tilpasses rederiets behov ut i fra driften om bord på det enkelte fartøy. Sjøfartsdirektoratet eller andre kan på ingen måte overta denne oppgaven på rederienes vegne. Vi ser imidlertid for oss en utvikling av standarden for sikkerhetssystem over tid. Sjøfartsdirektoratet vil således bidra til nødvendige avklaringer og dele informasjon om gode løsninger i et samarbeid, gjennom dialog med næringen og organisasjonene, etter hvert som sikkerhetsstandarden utvikles. Særlig i begynnelsen vil det være behov for en del veiledning og informasjon til næringen. Sjøfartsdirektoratet er imidlertid kjent med at flere organisasjoner og kommersielle aktører ønsker å ta del i denne utviklingen og at flere av disse er godt i gang med å utvikle egne standarder og plattformer for å gjøre det lettere for rederiene å etablere et sikkerhetsstyringssystem om bord på eget fartøy.

Sjøfartsdirektoratet forutsetter at det er mulig for rederiene å etablere sitt eget sikkerhetssystem uten å måtte søke ekstern hjelp, men antar at interessen for og dermed også omfanget av eksterne verktøy og veiledninger rundt sikkerhetsstyringssystem vil øke etter at forskriften er fastsatt. Sjøfartsdirektoratet ønsker også her å minne på at fokuset bør ligge på funksjonalitet og brukervennlighet, heller enn kompleksitet.

Noen høringsinnspill gikk spesielt på dato for innfasingen av kravene i den nye forskriften, der noen av innspillene går på at tidspunktet for krav om å ha etablert og gjennomført sikkerhetsstyringssystemet bør utsettes til 2018. Sjøfartsdirektoratet mener det er viktig at rederiene kommer i gang med å lage sikkerhetsstyringssystemer og at seks måneder er tilstrekkelig til at rederiene kan få et enkelt system på plass. Vi kan derfor ikke se at det er formålstjenlig å utsette det nye regelverket ytterligere.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Rederiets plikt til å etablere, gjennomføre og videreutvikle sikkerhetsstyringssystem følger allerede i dag av skipssikkerhetsloven § 7 og forskriften tar sikte på å avklare og konkretisere innholdet i denne bestemmelsen. Dette er til fordel for både næringen og Sjøfartsdirektoratet da dette letter både etableringen, gjennomføringen, videreutviklingen og tilsynet med sikkerhetsstyringssystem.

For næringen

Ifølge Sjøfartsdirektoratets tilsynssystem er det i dag registrert 176 aktive fiskefartøy med en bruttotonnasje på 500 eller mer og 734 aktive fiskefartøy over 15 meter med en bruttotonnasje under 500. I følge Fiskeridirektoratets registre var det i 2015 er registrert 4608 aktive fiskefartøy med største lengde under 15 meter. Ifølge Sjøfartsdirektoratets tilsynssystem er det i dag registrert ca. 1063 aktive lasteskip med en bruttotonnasje på 500 eller mer og ca. 900 aktive lasteskip med en største lengde på 15 meter eller mer og med en bruttotonnasje under 500. Antall lasteskip mellom 8 og 15 meter største lengde ble i forbindelse med høring om forslag til ny forskrift om bygging og tilsyn for mindre lasteskip i 2013 anslått å være mer enn 800- 1000 fartøy. Forskriften

vil ifølge Sjøfartsdirektoratets tilsynssystem også omfatte 264 passasjerfartøy og 29 fritidsfartøy på 24 meter eller mer.

Direktoratet har per i dag ikke tall på hvor mange utenlandsk registrerte skip som opererer i norsk territorialfarvann forskriften vil omfatte.

Det å etablere og drive et velfungerende sikkerhetsstyringssystem kan kreve en del ressurser. Et velfungerende sikkerhetsstyringssystem kan imidlertid også medføre gevinster på en rekke områder med tanke på sikkerhet, driftsstabilitet og overordnet kontroll. Det er imidlertid allerede i dag et krav om sikkerhetsstyringssystem i skipsikkerhetsloven § 7, og en konkretisering av kravene kan gjøre det lettere for rederiene å utarbeide sitt eget sikkerhetsstyringssystem. Kostnaden knyttet til utvikling av et sikkerhetsstyringssystem for fartøy vil være avhengig av om rederiet etablerer systemet selv eller bruker eksterne konsulenter. Sjøfartsdirektoratet legger til grunn at mange rederier vil velge å etablere og drifte sikkerhetssystemet på egen hånd. Det er allerede flere eksempler på maler for sikkerhetsstyringssystem som kan fungere som et godt utgangspunkt for å utarbeide et fartøytilpasset sikkerhetsstyringssystem. Noen systemer er it-basert, mens andre er papirbaserte. Sjøfartsdirektoratet har blant annet vurdert sikkerhetsstyringssystemet som Norges Fiskarlag har utarbeidet for sine medlemmer til å være et godt utgangspunkt for å møte kommende krav. Dette systemet er først og fremst utarbeidet med tanke på fiskefartøy under 15 meter, men vil med fartøyspesifikke tilpasninger også kunne være et godt utgangspunkt for å etablere et sikkerhetsstyringssystem for større fartøy. Prisen er kr 500,- pluss moms og porto/eksp. til medlemmer og kr 3 500 pluss mva. porto og eksp. for ikke-medlemmer. Sjøfartsdirektoratet regner med at utvalget i verktøy for sikkerhetsstyring vil øke på sikt, men regner med at både organisasjonene og Sjøfartsdirektoratet må bidra til å foreta de nødvendige avklaringer, informere og presisere etter hvert i utviklingen av en ny og bedre sikkerhetsstandard for flåten. Dette vil for eksempel kunne gjøres i form av rundskriv eller temasider på internett og i papirversjon, som tar for seg fartøyspesifikke, utvalgte områder i sikkerhetsstyringen.

Krav om at fartøy skal ha sikkerhetsstyringssystem medfører at skipene får bedre kontroll med risikoen knyttet til operasjonen. Dette kan igjen bidra til å redusere personulykker ved at det foretas risikovurderinger og ikke minst at løpende vedlikehold sikres. Bedre oversikt over vedlikehold av skip og utstyr reduserer risiko for driftsavbrudd. Direktoratet har også erfart at fartøy som allerede har innført sikkerhetsstyringssystem gjennomgående har færre mangler under uanmeldt tilsyn. Sikkerhetsstyringssystemet kan dermed bidra til at skip får færre tilbakeholdelser. Bedre kontroll av risiko kan bidra til økt skipssikkerhet og derved færre forsikringssaker. Flere forsikringsselskaper krever i avtalevilkårene allerede i dag at forsikringstaker har et fungerende sikkerhetsstyringssystem på plass og peker til dels på konkrete områder som må være dekket av sikkerhetsstyringssystemet. Dersom forsikringstaker ikke har etablert et sikkerhetsstyringssystem risikerer forsikringstaker derved at forsikringsselskapet enten nekter å forsikre fartøyet eller at det foretas en eventuell avkortning i et senere forsikringsoppgjør.[1]

I og med at kontrollen med sikkerhetsstyringssystem ikke er underlagt en sertifiseringsordning eller eksterne revisjoner vil rederiene heller ikke ha direkte utgifter i forbindelse med tilsyn og veiledning fra det offentliges side. Hvor mye de samlede utgiftene og besparelsene ved å etablere et sikkerhetsstyringssystem totalt sett vil komme på vil variere i forhold til fartøystypen, driften og ambisjonene til rederiet. Det er derfor vanskelig å komme med et generelt anslag.

[1] The Nordic Marine Insurance Plan 2013 Version 2016, Chapter 3, Section 3 og The Nordic Association of Marine Insurers (Cefor): S j ø f o r s i k r i n g s v i l k å r for næringsfartøy under 15 meter Cefor form. nr. 275, § 4-8.

Sjøfartsdirektoratet
Norwegian Maritime Authority

For det offentlige

Innføringen av detaljerte krav om sikkerhetsstyringssystem vil også innebære økonomiske og administrative konsekvenser for Sjøfartsdirektoratet.

Kostnadene vil i stor grad knytte seg til uanmeldte tilsyn og veiledning, noe som er ressurskrevende i implementeringsfasen. Senere vil arbeidsbelastningen bli lavere.

Dersom innholdet i skipssikkerhetslovens krav om sikkerhetsstyringssystem ikke utdypes for mindre fartøy i forskrift, ville dette innebære særlige utfordringer knyttet til tilsynet med lovens krav, samtidig som det ville medføre en stor usikkerhet for næringen å vite hvor listen for sikkerhetsstyringssystem skal ligge.

Forskriften trer i kraft 1. januar 2017, mens rederiene forventes å ha etablert og tatt i bruk sikkerhetsstyringssystemet innen 1. juli 2017.

Olav Akselsen
sjøfartsdirektør

Bjørn E. Pedersen
avdelingsdirektør

Vedlegg:

1) Forskrift om sikkerhetsstyringssystem for mindre lasteskip, passasjerskip, fiskefartøy, mv.
2) Matrise med en oversikt over høringsuttalelsene