

1.3 Sammendrag av rapporten

1.3.1 Rapportens oppbygning

Rapporten er delt inn i fire hovedkapittel:

- Kapittel 1 inneholder en innledning og et sammendrag av rapporten.
- Kapittel 2 gir en situasjonsbeskrivelse knyttet til bruk av fritidsbåt.
- Kapittel 3 inneholder arbeidsgruppens vurderinger og anbefalinger av tiltak.
- I kapittel 4 gis en beregning av økonomiske og administrative konsekvenser av foreslåtte tiltak.

Kapittel 1 INNLEDNING

Kapittel 1.1 beskriver mandatet og arbeidsgruppens deltakere og arbeid.

Kapittel 1.2 gir en oversikt over tidligere utredninger og rapporter som har behandlet sikkerhet ved bruk av fritidsbåt.

Kapittel 1.3 presenterer et sammendrag av rapporten og arbeidsgruppens tilrådinger.

Kapittel 2 SITUASJONSBESKRIVELSE

Kapittel 2.1 gir en oversikt over kunnskapsgrunnet, herunder statistikk knyttet til fritidsbåter og fritidsbåtk brukere i Norge, ulykkesstatistikk i Norge og andre land, samt en oppsummering av den foreliggende statistikken.

Kapittel 2.2 oppsummerer noen sentrale faremomenter ved bruk av fritidsbåt.

Kapittel 2.3 gir en oversikt over det holdningsskapende arbeidet i dag og organiseringen av dette.

Kapittel 2.4 beskriver båtlivets betydning som fritidsaktivitet og for verdiskapning/sysselsetting.

Kapittel 2.5 oppsummerer kort regelverket vedrørende fritidsbåter.

Kapittel 3 ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER AV MULIGE TILTAK

Kapittel 3.1 omhandler styrking av det holdningsskapende arbeidet.

Kapittel 3.2 omhandler styrking av kontrollapparatet.

I kapittel 3.3 drøftes om gjeldende krav til kompetanse hos båtfører bør skjerpes.

I kapittel 3.4 behandles spørsmålet om det er behov for skjerping av gjeldende promillegrense for fritidsbåt.

I kapittel 3.5 behandles spørsmålet om det bør påbys bruk av flyteutstyr i åpne fritidsbåter som er underveis.

Kapittel 3.6 drøftes tiltak knyttet til annet sikkerhetsutstyr.

Kapittel 3.7 drøfter behovet for fartsbegrensninger.

I kapittel 3.8 drøftes tiltak rettet mot fisketurisme.

Kapittel 3.9 omhandler Kystverkets arbeid med merking av leden.

Kapittel 3.10 omhandler undersøkelse av ulykker.

Kapittel 4 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Kapittel 4 omtaler økonomiske og administrative konsekvenser av arbeidsgruppens forslag.

1.3.2 Avgrensinger

Arbeidsgruppen har vært nødt til å gjøre noen avgrensinger for arbeidet sitt.

En fritidsbåt defineres i lov om fritids- og småbåter av 26. juni 1998 nr. 47 § 1 nr. 2 til å være «*enhver flytende innretning som er beregnet på og i stand til å bevege seg på vann med en største lengde på inntil 24 meter, og som brukes utenfor næringsvirksomhet.*» Selv om mye av innholdet i rapporten også er relevant i forhold til større fritidsbåter, har arbeidsgruppen hovedsakelig fokusert på tiltak rettet mot fritidsbåter under 15 meter. Grunnen er at statistikken viser flest ulykker forbundet med bruk av slike fritidsbåter.

Spørsmålet om å gjeninnføre et obligatorisk småbåtregister faller utenfor arbeidsgruppens mandat. Selv om spørsmålet også berører sjøsikkerheten, vil et eventuelt obligatorisk register ha en rekke andre formål. Arbeidsgruppen er imidlertid kjent med at Finansnærings fellesorganisasjon har utarbeidet en samfunnsmessig konsekvensanalyse om et eventuelt obligatorisk register. Analysen er oversendt Nærings- og handelsdepartementet for videre oppfølging.

1.3.3 Arbeidsgruppens vurderinger og forslag

1.3.3.1 Innledning

Arbeidsgruppen har i sitt arbeid sett på årsaker til at ulykker skjer, og på dette grunnlag vurdert tiltak for å bedre sikkerheten ved bruk av fritidsbåt.

Arbeidsgruppen vil framheve at mye bra allerede er på plass:

- Fokus på forebyggende og holdningsskapende arbeid. En rekke sentrale aktører engasjerer seg i dette arbeidet. Eksempler på satsingsområder kan være Sjøvettdagene, Flytevestkampanjen, Klar for sjøen, Båtførerbevis, Redningsselskapets ungdomsleirer med videre.
- I løpet av de siste 20 årene har vi fått en bedre regulering av båtlivet:
 - Påbud om at det skal være egnet rednings- og flyteutstyr til alle om bord i fritidsbåten ble innført i 1995¹.
 - Lovteknisk opprydning av reguleringer av fritidsbåtlivet ved lov om fritids- og småbåter av 26. juni 1998 nr. 47 («småbåtloven»).
 - Som ledd i at småbåtloven trådte i kraft 1. januar 1999, ble det innført forbud mot å føre fritidsbåt i alkoholpåvirket tilstand og en generell promillegrense på 0,8 for fritidsbåter².
 - I 2010 ble det innført et påbud om at alle som er født 1. januar 1980 eller senere må ha båtførerbevis for å føre fritidsbåt over en viss lengde (8 m) eller fart (motor med større ytelse enn 25 HK)³.
 - I 2010 ble det innført en sanksjonsordning som gjør det mulig å frata båtførere som begår grove overtredelser av regelverket til sjøs, retten til å føre båtførerbevispliktig fritidsbåt for en gitt tidsperiode. Sperrefrist ilegges personer som fører båtførerbevispliktig fritidsbåt uten båtførerbevis og begår grove overtredelser⁴.
- Kystverket har iverksatt et arbeid med blant annet fritidsbåtleder og merking av skjær.

¹Jf. § 23 første ledd, jf. forskrift av 8. mai 1995 nr. 409 om flyteutstyr om bord på fritidsfartøy.

²Jf. småbåtloven § 33 første, jf. annet ledd.

³Jf. småbåtloven § 26b, jf. forskrift av 3. mars 2009 nr. 259 om krav til minstealder og båtførerbevis mv. for fører av fritidsbåt § 7.

⁴Jf. småbåtloven §§ 28a og 28c, jf. forskrift av 25. juni 2010 nr. 975 om tap av retten til å føre båtførerbevispliktig fritidsbåt.

Arbeidsgruppen mener at den samlede innsatsen har gitt resultater. Et økt engasjement fra flere hold er en viktig årsak til at antall ulykker ikke har økt i takt med en voksende fritidsbåtflåte.

Det omkommer likevel fortsatt gjennomsnittlig 33 mennesker hvert år i forbindelse med bruk av fritidsbåt.

Arbeidsgruppen har vurdert hva som kan hindre alvorlige ulykker og dødsfall forbundet med bruk av fritidsbåt. Herunder har arbeidsgruppen vurdert behov for innføring eller skjerping av forbud og påbud. Arbeidsgruppen mener imidlertid at lovgivning alene trolig ikke vil ha noen stor effekt for sikkerheten ved bruk av fritidsbåt. Ulykker skjer ofte nettopp fordi gjeldende regelverk ikke er fulgt, eller fordi folk har opptrådt uforsvarlig.

Arbeidsgruppen mener derfor at det viktigste tiltaket for å øke sikkerheten ved bruk av fritidsbåt er fortsatt og økt satsing på holdningsskapende arbeid, samt bedre koordinering av dette arbeidet. Samtidig er det viktig at lovgivningen gir signaler som støtter opp om samme budskap som det holdningsskapende arbeidet. Et synlig og effektivt kontrollapparat gir også et viktig signal om at sjøsikkerhet tas på alvor.

Videre mener arbeidsgruppen at det er viktig å sikre oss bedre kunnskap om hvorfor ulykker skjer og hvorfor folk omkommer, slik at tiltakene og det holdningsskapende arbeidet kan konsentreres om problemområder.

1.3.3.2 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår følgende tiltak:

(i) Fortsatt og økt satsing på holdningsskapende arbeid

Arbeidsgruppen mener at en forbedring av ulykkestallene forutsetter at båtbrukernes holdninger til sikkerhet forbedres. Fortsatt og økt satsing på holdningsskapende arbeid er derfor det overordnede tiltaket som denne arbeidsgruppen foreslår. Arbeidsgruppen vil imidlertid understreke at arbeidet med å endre holdninger er et vanskelig og tidkrevende arbeid. Det forutsetter innsats fra flere hold, og langsiktig målrettet innsats. Dette krever at det foreligger dokumentasjon på hvilke områder som er forbundet med høy risiko, slik at innsatsen kan konsentreres til disse.

Som omtalt i rapportens kapittel 2.4 gjøres det allerede i dag mye godt holdningsskapende arbeid i hele landet, og det er viktig at disse organisasjonene sikres ressurser til å føre dette arbeidet videre. Arbeidsgruppen mener imidlertid at noe av det holdningsskapende arbeidet må samordnes bedre enn i dag, og det er naturlig å peke på Sjøfartsdirektoratet som en slik samordnende enhet. Samordningen bør inkludere årlige kampanjer rettet mot risikoområdene, samt en langsiktig strategi/plan for dette arbeidet. Statens vegvesens holdningskampanjer er gode eksempler på slike målrettede kampanjer som går over flere år.

Arbeidsgruppen vil imidlertid framheve at kampanjer i seg selv ikke er nok. Det er viktig at kunnskapsnivået til båtbrukerne heves, da folks holdninger i stor grad er basert på hvilken kunnskap de har. Videre er et tilstedeværende og effektivt kontrollapparat viktig for å markere at sikkerheten tas på alvor. Det er også viktig at de signaler som gis i form av lovgivning underbygger samme budskap. Dersom man i det holdningsskapende arbeidet for eksempel jobber for at alkohol og føring av båt ikke hører sammen, bør gjeldende regelverk gi samme signal.

Det holdningsskapende arbeidet er således ikke bare et tiltak som kan sees isolert, men dette må betraktes i samspill med de andre tiltakene som er omtalt i rapporten.

For mer informasjon om arbeidsgruppens forslag til styrking av det holdningsskapende arbeidet, se kapittel 3.1.2.

(ii) Styrking av kontrollapparatet

Arbeidsgruppen mener at det er behov for et mer synlig kontrollapparat på sjøen enn det er de fleste steder i dag.

Mange av de mest alvorlige ulykkene inntreffer fordi flere elementære lover og regler er brutt (hastighet, promille, grov uaktsomhet mv.). Det å avdekke denne type lovbrudd og samtidig reagere strengt på dem, vil virke forebyggende i forhold til faremomentene ved bruk av fritidsbåt, se kapittel 2.3. Arbeidsgruppen mener således at det er behov for økt kontrollvirksomhet og et mer synlig politi på sjøen. Dette vil være med på å regulere atferd og øke respekten for gjeldende regelverk, noe som også vil danne holdninger over tid.

Arbeidsgruppen mener at en god løsning kan være å gi Utrykningspolitiet (UP) et ansvar for økt kontrollaktivitet på sjøen. Etter arbeidsgruppens syn vil UP på sjøen kunne styrke sjøsikkerheten for fritidsbåt, gjennom at man øker politiets kapasitet. Arbeidsgruppen mener imidlertid også at Kystvaktens innsats som kontrollorgan på sjøen må opprettholdes, og om mulig økes.

Arbeidsgruppen mener videre at det er behov for å heve bøtesatsene ved overtredelser.

For mer informasjon om arbeidsgruppens forslag til styrking av kontrollapparatet, se kapittel 3.2.

(iii) Styrking av kompetanse hos båtførere

Som påpekt over mener arbeidsgruppen at båtbrukernes kunnskap har stor påvirkning på deres holdninger. Arbeidsgruppen foreslår likevel ikke noen endringer eller utvidelse i ordningen med obligatorisk båtførerprøve for personer som er født 1. januar 1980 eller senere, da det er kort siden spørsmålet ble behandlet politisk. Imidlertid viser statistikken at personer som er født før 1. januar 1980 har «sluttet» å ta båtførerprøven, etter at denne ble obligatorisk for de som er født etter denne datoen. Det vil derfor være viktig at det arbeides aktivt for å få denne gruppen til å ta prøven på frivillig grunnlag. Arbeidsgruppen foreslår videre at Sjøfartsdirektoratet foretar en gjennomgang av pensum til båtførerprøven, for å øke fokus på områder som kan virke ulykkesforebyggende og som fremmer godt sjømannskap.

Arbeidsgruppen mener også at det er behov for høyere kompetanse hos førere av de hurtigste fritidsbåtene, og foreslår at regjeringen vurderer et eget høyhastighets sertifikat. Arbeidsgruppen mener at høy hastighet er forbundet med stor risiko, både for at ulykker skjer og for at utfallet av en ulykke blir alvorlig. Statistikken de siste årene viser også at hurtige båter utgjør en betydelig risiko. Arbeidsgruppen mener videre at aldersgrensen for å føre de hurtigste båtene under enhver omstendighet bør settes til 18 år.

For mer informasjon om arbeidsgruppens forslag til styrking av kompetanse hos båtførere, se kapittel 3.3.5.

(iv) Skjerping av gjeldende promillegrense

Det ble i 1998 innført en fast promillegrense på 0,8 for føring av fritidsbåter under 15 meter med motor som fremdriftsmiddel, samt seilbåter mellom 4,5 og 15 meter.

Et klart flertall i arbeidsgruppen mener at tiden er inne for at regjeringen bør vurdere å skjerpe promillegrensen. Det er ikke dokumentert at promille på under 0,8 har ført til alvorlige ulykker, men det er likevel enighet om at en skjerping av promillegrensen gir et tydelig signal som vil bedre effekten av dagens holdningsskapende arbeid. Flertallet legger derfor til grunn at en skjerping vil kunne ha en ulykkesforebyggende effekt på sikt, ved at båtfolkets holdninger til å kombinere alkohol og føring av båt forbedres.

For mer informasjon om arbeidsgruppens forslag, se kapittel 3.4.3.

(v) Påbud om flyteutstyr i åpne fritidsbåter og kajaker underveis

Det stilles i dag krav til at fritidsbåter skal være utstyrt med flyteutstyr til alle om bord under seilas.

Medlemmene i arbeidsgruppen er enige om at dersom man får flere til å bruke flyteutstyr, er dette det enkelttiltaket som umiddelbart vil gi størst effekt på dødstallene for ulykker med fritidsbåt. Et klart flertall i arbeidsgruppen støtter derfor et forslag om at regjeringen må vurdere å innføre et påbud om bruk av flyteutstyr i åpne fritidsbåter og kajaker underveis.

For mer informasjon om arbeidsgruppens forslag her, se kapittel 3.5.3.

(vi) Fartsbegrensninger

I dagens system fastsettes i hovedsak fartsgrenser for båttrafikken lokalt av kommunene.

Etter en gjennomgang av gjeldende rett, er arbeidsgruppen av den oppfatning at fartsregelverket er uoversiktlig, vanskelig å orientere seg i og lite kjent. Arbeidsgruppen foreslår derfor tiltak for å sikre et mest mulig ensartet regelverk, og at informasjon om reglene gjøres tilgjengelig på en brukervennlig og tidsriktig måte ved blant annet tilpassede skilt og gode nettbaserte karttjenester.

Selv om det ikke kan påvises noen sammenheng mellom tilstedeværelse av fartsbegrensninger og antall ulykker, mener arbeidsgruppen at det bør fastsettes en nasjonal fartsgrense i områder hvor konsekvensene av høy fart er spesielt store uavhengig av hvor man befinner seg i landet. For eksempel en lavhastighetsgrense innenfor et gitt antall meter fra land. I tillegg anbefaler arbeidsgruppen at det stilles spesifikke og ensartede krav til hvilke fartsgrenser kommunene kan fastsette lokalt, og at det igangsettes tiltak for å sørge for at kommunene opphever gamle og utdaterte fartsforskrifter. Samlet vil dette bidra til et mer ensartet regelverk som er lettere å etterleve og håndheve, samt gi grunnlag for tiltak for å øke informasjonstilgangen for båtførere.

Arbeidsgruppen forutsetter imidlertid at det i forkant av en eventuell innføring av nasjonal fartsgrense blir gjort en grundig prosess, for å unngå å havne i samme situasjon som i 2003. Det ble da innført en nasjonal fartsbegrensning på 5 knop innenfor 50 meter fra land, varige konstruksjoner med videre, men ordningen ble opphevet allerede etter noen få uker på grunn av massiv kritikk fra blant annet fiskerinæringen og annen nyttetraffikk.

For mer informasjon om arbeidsgruppens forslag til nasjonal fartsbegrensning, se kapittel 3.7.4.

(vii) Tiltak knyttet til fisketurisme

Det stilles i dag ingen spesielle krav til fritidsbåter som leies ut uten fører til turister. Det stilles imidlertid krav til utleiery gjennom produktkontrollloven.

Arbeidsgruppen mener at utleienæringen må bli mer bevisst sine lovpålagte plikter, og anbefaler at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Sjøfartsdirektoratet jevnlig retter informasjonstiltak direkte mot denne næringen.

Arbeidsgruppen anbefaler at regjeringen vurderer å innføre krav til VHF med DSC i fritidsbåter som leies ut. En forutsetning for arbeidsgruppens forslag er at det gis dispensasjon fra sertifikatplikten for bruk i utleiebåter. Dersom dette ikke lar seg gjøre, vil arbeidsgruppen begrense seg til å foreslå at det skal være utstyr som tillater automatisk varsling om bord i utleiebåter, og at det er opp til eier hvilket utstyr han vil ha.

For mer informasjon om arbeidsgruppens forslag til tiltak knyttet til fisketurisme, se kapittel 3.8.4.

(viii) Undersøkelse av ulykker

Arbeidsgruppen har i sitt arbeid med denne utredningen stadig opplevd at faktagrunnlaget om hvorfor ulykker skjer er mangelfullt. Arbeidsgruppen mener at det er behov for en grundigere gjennomgang av årsaksforhold knyttet til dødsulykker, fordi dette vil gi et bedre grunnlag for myndighetene og andre aktører til å iverksette hensiktsmessige tiltak.

Arbeidsgruppen foreslår at politiets plikt til å rapportere om dødsulykker til Sjøfartsdirektoratet formaliseres i lov eller forskrift. Videre henstiller arbeidsgruppen til at Sjøfartsdirektoratet forbedrer skjemaet som i dag benyttes for politiets rapportering.

Arbeidsgruppen foreslår at det i tillegg etableres en ordning hvor Sjøfartsdirektoratet eller andre rykker ut og undersøker de mest alvorlige ulykkene grundigere enn det politiet gjør i dag. Hovedformålet vil da være å avdekke hvilke forhold som har vært medvirkende til ulykkene og til skadeomfanget, for derigjennom å komme fram til effektive forebyggende tiltak.

For mer informasjon om arbeidsgruppens forslag, se kapittel 3.10.5.

(ix) Annet

a) Ombordstigningsanordninger

Nesten halvparten av alle personer som omkommer med fritidsbåt faller over bord. Arbeidsgruppen mener at gjeldende ISO-standard bør revideres slik at det stilles krav til at ikke-permanente ombordstigningsanordninger skal kunne nås av en person i vannet. Arbeidsgruppen gir derfor sin støtte til det pågående arbeidet med å få endret standarden. For mer informasjon om dette arbeidet, se kapittel 3.6.4.3.

b) Merking av leden

Arbeidsgruppen gir sin støtte til Kystverkets arbeid med separering av nyttetraffic og fritidsbåttraffic, samt merking av egne fritidsbåtleder. Arbeidsgruppen mener dette er tiltak som er med på å øke sikkerheten ved bruk av fritidsbåt, spesielt i risikoutsatte områder. Arbeidsgruppen understreker imidlertid at båtbrukerne må informeres om begrensningene med disse tiltakene, slik at det ikke skapes en forventning om at «alle skjær og grunner på hele kysten» skal merkes. For mer informasjon om dette arbeidet, se kapittel 3.9.5.