



St.meld. nr. 28

(2000-2001)

Fyrstasjonene - posisjon og betydning i en moderne navigasjonsinfrastruktur

*Tilråding fra Fiskeridepartementet av 16. mars 2001,
godkjent i statsråd samme dag.*

1 Innledning og sammendrag

1.1 Om St.meld. nr. 33 (1996-97) Vurdering av den gjennomførte nedlegginga av vakthaldet på fyr

Fiskeridepartementet la 21. mars 1997 fram St.meld. nr. 33 (1996-97) Vurdering av den gjennomførte nedlegginga av vakthaldet på fyr. Stortinget behandlet saken 23. mai 1997, og i Innst. S. nr. 186 (1996-97) ble bl.a. følgende fremhevet:

«Komiteen har merka seg at økonomien innan Kystverket er særstram, og at det difor vert lagd vekt på auka effektivitet.

Komiteen meiner at meldinga ikkje i tilstrekkeleg grad set fokus på om vakt nedlegginga på fyrstasjonar som er gjennomført har påverka tryggleiken på sjøen.

Komiteen viser til at Regjeringa vil vurdere på nytt om det er dei rette fyra som er bemanna. Komiteen sluttar seg til ei slik vurdering.

Komiteen ber i samband med dette om at rebemanning av Bjørnsund, Folda, Vestfjorden, Skomvær, Kjølnes og Vardø fyr vert utgreidd spesielt, og viser til at mange høringsinstansar har gått inn for rebemanning.

Komiteen ber vidare om at ei eiga sak om dette vert fremma for Stortinget så snart dette er mogleg.»

På bakgrunn av Stortingets behandling av St.meld. nr. 33 (1996-97), og den generelle teknologiske utviklingen på navigasjonssektoren, finner Regjeringen det riktig å legge fram en bred gjennomgang av fyrtenesten for Stortinget. I tillegg til å behandle spørsmålet om bemanning, omhandles også problemstillinger knyttet til sikkerhet i farledene, utleie, avhending, forvaltningsansvar og vedlikehold av fyrstasjoner.

1.2 Sammendrag

I meldingen foretas det en gjennomgang av tilgjengelige navigasjonshjelpemidler for skipsfarten. Det gis også en beskrivelse av ulike tiltak som har til hensikt å ivareta sikkerheten til sjøs, herunder en vurdering av fyrstasjonenes betydning som navigasjonshjelpemiddel og fyrbetjeningens rolle i driften av disse installasjonene.

Alle installasjoner som gir lys eller elektroniske signaler er automatiserte, og fyrtenesten kan således drives forsvarlig uten bemanning. Likevel er det pr. i dag 31 bemannede fyrstasjoner langs norskekysten, og driften av disse 31 fyrene legger beslag på rundt 20 prosent av midlene som samlet bevilges til fyrtenesten. I lys av den tekniske utviklingen på navigasjonsområdet, samt gjeldende vedlikeholdssituasjon i fyrtenesten, foreslår Regjeringen å gradvis avbemanne samtlige fyrstasjoner.

For å oppnå reduksjon av fyrtenestens drifts- og vedlikeholdskostnader legges det opp til at stasjoner som ikke har navigasjonsmessig betydning overføres til andre. Fyreieendommene har ofte en unik beliggenhet, og som ledd i

å sikre allmennhetens interesse anbefaler derfor Regjeringen at disposisjonsretten eller eiendomsretten til nedlagte fyrstasjoner overføres i henhold til følgende prioriteringsrekkefølge:

1. statlige institusjoner
2. kommunale eller fylkeskommunale institusjoner
3. foreninger med allmennyttige formål
4. private.

Riksantikvaren utarbeidet i 1997 en nasjonal verneplan for fyrstasjoner. Til sammen er 84 fyrstasjoner og 5 klokketårn foreslått fredet. Som en oppfølging av verneplanen foreslår Regjeringen at Fiskeridepartementet og Miljøverndepartementet utreder alternative forvaltningsformer for fredede fyrstasjoner som ikke lenger benyttes som navigasjonshjelpemiddel.

Ulik en del andre etater har ikke Kystverket opprettet et særskilt etatsmuseum. I august 2000 fikk imidlertid Fiskeridepartementet oversendt en utredning om etablering av en museumsorganisasjon for norske fyr. En realisering av denne museumsløsningen forutsetter samfinansiering mellom kommune, fylke og stat. Regjeringen er i utgangspunktet positiv til den foreslåtte museumsløsningen, men kan på bakgrunn av investeringsbehov og rådende vedlikeholdssituasjon i fyrtenesten, ikke tilrå å prioritere denne aktiviteten på bekostning av arbeidet med å trygge sikkerheten og fremkommeligheten i farledene langs kysten.

2 Generelt om navigasjonshjelpemidler

Fiskeridepartementet er ansvarlig for norsk navigasjonspolitikk, og koordinerer sivile navigasjonsspørsmål. Utviklingen innen navigasjonshjelpemidler har gjort at navigasjonsinfrastrukturen nå består av flere forskjellige systemer, med forskjellig tilbud til brukerne. Systemene kan grovt deles inn i to grupper. Det ene er konvensjonelle navigasjonshjelpemidler som er basert på visuelle observasjoner, og det andre er elektroniske navigasjonshjelpemidler. Kystverket har som Fiskeridepartementets underliggende etat ansvaret for maritim infrastruktur, og for sikkerheten knyttet til ferdsel i farledene. Etatens virksomhet omfatter bl.a. utbygging, drift og vedlikehold av fyr- og merkeinstallasjoner, radarsvarere og dGPS-stasjoner langs kysten. dGPS stasjonene sender ut differensielle korreksjoner og integritetsdata for satellittnavigasjonssystemet GPS (Global Positioning System).

Det er særlig det satellittbaserte navigasjonssystemet GPS som har fått stor utbredelse. Navigasjon forbindes tradisjonelt med transport, primært til sjøs og i luften, og med navigasjonssystemer som særskilt betjener hver sin sektor. Høy grad av nøyaktighet, global dekning og presis tidsangivelse er egenskaper som gjør at satellittnavigasjon er i ferd med å få en betydelig anvendelse innen både tradisjonelle og nye sektorer med behov for navigasjon og stedfesting. Antall brukere av elektroniske navigasjonshjelpemidler har derfor økt raskt de siste årene. Hjelpemidlene brukes nå til tradisjonell navigasjonsveiledning, til informasjonsutveksling og til overvåkning, f.eks. av transport av farlig gods.

Ved all navigasjon er det, om mulig, et grunnleggende prinsipp at posisjonen kontrolleres på mer enn en måte. Navigasjon basert på visuelle observasjoner er fortsatt viktig. For sjøtransporten er dette særlig viktig i trange farvann. Det er imidlertid rimelig å anta at de fleste skip benytter seg av radio og elektroniske navigasjonssystemer. SOLAS 1974 konvensjonen ¹⁾

gir bestemmelser om hvilke navigasjonssystemer skipene skal være utrustet med. I en nylig revisjon av konvensjonen er det bl.a. fastsatt krav om at alle skip som er bygget etter 1. juli 2002 enten skal ha mottager for et globalt satellittnavigasjonssystem, et landbasert radionavigasjonssystem eller andre midler for automatisk posisjonsangivelse. Skip bygget før dette tidspunkt skal bli utrustet med slikt utstyr etter nærmere bestemmelser.

Det er videre fastsatt krav om at skip på 300 BT i utenriks fart og skip på 500 BT i innenriks fart og passasjerskip uansett størrelse skal være utrustet med såkalt AIS (Automatic Identification System). Det vil være ulike overgangsordninger frem til 1. juli 2008. AIS transpondere sender og mottar statisk og dynamisk fartøysinformasjon (identitet, type, posisjon, kurs, fart) og annen sikkerhetsrelatert informasjon til/fra andre fartøy, basestasjoner på land og fly.

Elektroniske navigasjonshjelpemidler, herunder satellittnavigasjonssystemer, elektroniske kart og maritim IKT (informasjons- og kommunikasjonstek-

¹⁾ Den internasjonale konvensjonen om sikkerhet for menneskeliv til sjøs, 1974, med senere tilføyelser og endringer.

nologi), er et område i utvikling og får stadig større betydning for sikkerhet og kommunikasjon innen sjøtransport. Det er åpenbart at systemer som kan benyttes under alle værforhold har avgjørende betydning med tanke på sikker og korrekt navigering. Likevel antas det at behovet for en del av de konvensjonelle navigasjonshjelpemidlene, slik som fyrlykter og merker, forblir uendret i lang tid fremover. Dette har primært sammenheng med at navigatøren må ha referansemerker på land eller i sjø for å kunne bestemme skipets posisjon i farvannet. Disse merkene varsler også om naturlige farer og bidrar derigjennom til effektiv og sikker navigering.

Navigasjonshjelpemidler og innretninger som skal ivareta sikkerheten og fremkommeligheten i farledene omfatter fyr- og merkesystemet, ulike elektroniske navigasjonshjelpemidler, elektroniske og konvensjonelle sjøkart, tidevannstabeller, etterretninger for sjøfarende, skipenes egne navigasjonsinstrumenter og maritime IKT-løsninger. Lostjenesten og trafikkcentralene er også viktige elementer.

Det er en viktig oppgave å legge forholdene til rette slik at brukerne får adgang til navigasjonshjelpemidler som møter deres behov i forhold til sikkerhet, yteevne og økonomi. Dette kan enten realiseres ved utbygging og drift i offentlig regi, ved å utnytte internasjonalt tilgjengelige systemer eller ved å tilrettelegge for privat utbygging og drift av systemer.

Et av Fiskeridepartementets arbeidsfelt er derfor å koordinere en oversikt over hvilke navigasjonshjelpemidler som er tilgjengelig for bruk i norske farvann, vurdere hvilke som bør videreutvikles og hvilke retningslinjer som bør legges til grunn for bruk av slike hjelpemidler. I disse vurderingene må en også se på virkningen av nye tiltak i forhold til eksisterende systemer.

3 Sikkerhet

3.1 Generelt om sikkerheten til sjøs

I sjøfarten ligger utfordringen både i å sikre liv og helse, samt å forebygge miljødeleggelser og tap av last og fartøy. Større og hurtigere fartøy og økende innslag av skip med farlig eller forurensende last, stiller større krav til skip, mannskap og navigasjonsinfrastruktur.

Krav til skip og mannskap ligger i hovedsak under Nærings- og handelsdepartementets ansvarsområde, med Sjøfartsdirektoratet som utøvende etat. Maritim infrastruktur omfatter flere elementer. Sjøkart og elektroniske sjøkart er del av Miljøverndepartementets ansvarsområde, mens det i dette tilfellet er Statens kartverk/Sjøkartverket som er utøvende etat. Fiskeridepartementet har ansvaret for fyr- og merketjenesten, lostjenesten, maritime trafikk-sentraler, havnepolitikken og et koordinerende ansvar for norsk navigasjonspolitik. Kystverket er underlagt Fiskeridepartementet som utøvende etat for utbygging av fiskerihavner, farledsutbedringer, lostjenesten, trafikk-sentralene, fyr- og merketjenesten og forvaltning av kystsonen etter havne- og farvannsloven av 1984. Det landbaserte Loran-C navigasjonssystemet faller inn under Fiskeridepartementets ansvarsområde, med Forsvarets Tele- og Data-tjeneste som utøvende fagmyndighet. Fiskeridepartementet vil foreta en nærmere vurdering av Loran-C systemet i forhold til fremtidig engasjement med elektroniske navigasjonshjelpemidler.

I EU er det av politiske, økonomiske og strategiske grunner startet et arbeid sammen med den europeiske romfartsorganisasjonen ESA om å etablere et europeisk-kontrollert globalt satellittnavigasjonssystem, kalt Galileo. Norge deltar i dette arbeidet via medlemskapet i ESA og finansielle bidrag til EUs 5. rammeprogram.

Ansvaret for forurensning fra skip hører inn under Miljøverndepartementet. Her er Sjøfartsdirektoratet og Statens Forurensningstilsyn utøvende myndighet. Redningstjenesten hører inn under Justisdepartementets ansvarsområde, mens det statlige driftstilskuddet for Redningsselskapet bevilges over Fiskeridepartementets budsjett. I tillegg til dette spiller Forsvarsdepartementet gjennom Kystvakten en viktig rolle ved tilstedeværelse i norske farvann, både i forhold til ressurs- og miljøovervåkning og som deltaker i redningsoperasjoner og annen assistanse til fartøy.

Oppmerking av farledene skjer etter retningslinjer fra den internasjonale organisasjonen for fyr- og merkevesen, IALA. Med hjemmel i losloven er det fastsatt krav om losplikt for å ivareta sikker navigasjon i norsk farvann. For å forebygge sammenstøt til sjøs er det fastsatt internasjonale sjøvegsregler. Disse gjelder for alle farvann og de som ferdes der. Det er også fastsatt særskilte seilingsregler med hjemmel i havne- og farvannsloven og losloven for visse farvann. Overholdelsen av seilingsreglene overvåkes fra maritime trafikk-sentraler der slike finnes.

Tiltak rettet mot sikkerhet for skipsfarten er i stor grad kjennetegnet av internasjonale løsninger. Norge deltar aktivt i et forpliktende internasjonalt samarbeid, hvor IMO (International Maritime Organization) og ILO (International Labour Organization) konvensjonene er de viktigste for å ivareta sikkerheten. Tiltakene som skal bidra til å øke sikkerheten for sjøtransport, retter seg i hovedsak mot infrastruktur i farledene og tjenester for selve sjøtransporten og forhold ombord i fartøyet.

I tillegg til IMO og ILO, har EU de seneste årene blitt en sentral aktør for fastsetting av regler for skipsfart. Direktiver og forordninger er gjort gjeldende for blant annet bygge- og utrustningskrav, skipsutstyr samt telling og registrering av ombordværende.

Store ulykker forekommer sjelden, men kan når de inntreffer medføre betydelige negative konsekvenser i form av tapte menneskeliv, materielle skader og forurensning.

Skipsforlisene vinteren 2000/2001 satte i gang en debatt om sikkerheten langs kysten, og synliggjorde behovet for en gjennomgang av aktuelle tiltak for å forebygge ulykker. Regjeringen arbeider nå med et samlet opplegg med sikte på å iverksette en mer forebyggende og helhetlig politikk, og vil gi en første redegjørelse overfor Stortinget i revidert nasjonalbudsjett våren 2001.

3.2 Nærmere om sikkerheten i farledene

En god infrastruktur for sjøtransport er viktig for konkurranseevne, verdiskaping og sysselsetting i næringslivet. For at sjøtransporten skal kunne vinne frem som et effektivt, miljøriktig og tidsmessig transporttilbud, er det avgjørende at sikkerheten i farledene ivaretas. Dette krever gode navigasjonshjelpemidler og farvannsoppmerking. I de fleste tilfeller vil det være tilstrekkelig med merker, fyr og lykker. For noen områder har også sikkerhetsmessige og miljømessige vurderinger ført til at det er bygget trafikkssentraler. Disse skal overvåke og veilede trafikken i farledene. Lostjenesten, tradisjonelle og elektroniske kart, samt posisjoneringssystemer og elektroniske navigasjonssystemer er andre viktige elementer som bidrar til sikker ferdsel i farledene.

Ved navigering er det vanlig å benytte en hovedmetode og en eller flere kontrollmetoder. Valget av hoved-, og kontrollmetode påvirkes av flere faktorer som vær- og lysforhold, geografiske forhold, fartøyets størrelse, fartøyets navigasjonsutrustning og navigatørens opplæring og erfaring.

Persontransport med hurtiggående fartøy er av stor betydning mange steder langs kysten. Elektroniske navigasjonshjelpemidler har etter hvert gitt muligheter for mer nøyaktige posisjonsbestemmelser. Den tradisjonelle fyrbelysning og oppmerking vil imidlertid fortsatt være hovedsystem for de brukere som av ulike årsaker ikke anskaffer ny utrustning/teknologi, og vil også være av betydning som støttesystem for de fartøyer som har utstyr for elektronisk navigasjon. Elektroniske navigasjonssystemer vil i sambruk med elektroniske kart gi mulighet for bedre navigasjonsnøyaktighet, og dermed også bidra til økt sikkerhet i farledene.

Ved navigering i høye hastigheter i trange farvann, er det fremdeles oppmerking i form av fyrlykter, lys og merker som er av avgjørende betydning for sikkerheten. Sikker navigasjon i høye hastigheter setter likevel nye krav til oppmerkingen i ledene. Det er som en følge av dette bl.a. etablert indirekte

belysning i leder eller deler av leder der behovet for sikker avstandsbedømmelse er særlig stort. Enkelte steder er det i tillegg satt opp radarreflektorer og radarsvarere som skal sikre at hindringer i leden vises på radar, selv i vær hvor sjøen kan gi forstyrrelser på radarbildet.

3.3 Sikkerhet til sjøs og forholdet til bemannede fyrstasjoner

Ved behandlingen av St.meld. nr. 33 (1996-97) uttalte samferdselskomiteen at man må se bemanning av fyrstasjoner i sammenheng med vurderingen av sikkerhet til sjøs, jf. Innst. S. nr. 186 (1996-97).

Fyr og merker er fortsatt en viktig del av navigasjonsinfrastrukturen til sjøs, men må sees i sammenheng med øvrige navigasjonshjelpemidler. Det ville være ønskelig med analyser som synliggjør hvert enkelt navigasjonssystems innvirkning på hverandre og på sjøsikkerheten, men det synes vanskelig å utvikle slike analysemodeller med tanke på å gjennomføre fullstendige risikobetraktninger for sjøtransportsektoren. En rekke av navigasjonstiltakene utfyller hverandre, og alle er del av et helhetlig system som skal bidra til økt sjøsikkerhet. Dette innebærer at det mellom ulike navigasjonssystemer, som i utgangspunktet er utviklet for å dekke forskjellige behov, til en viss grad eksisterer overlapping mellom anvendelsesområdene.

Kystverket har lang erfaring i å operere automatiserte fyrstasjoner uten fast stasjonert personell. Teknologiutviklingen har ført til at man kan overvåke driftsfunksjonen ved sentraliserte enheter som mottar signaler om driftsforstyrrelser. I løpet av de siste 14 år er det etablert fjernkontroll av en del ubemannede fyrstasjoner. Dette innebærer at Kystverket kan overvåke funksjonen fra én enhet. For tiden er 24 fyrstasjoner knyttet til systemet. Det er også igangsatt et arbeid med å utvikle fjernkontroll av fyrlykter, og dette vil være et vesentlig element for å forbedre tilgjengeligheten til lyssignaler langs kysten. Ved at en kan få varsel om feiltilstander som vil føre til slokning, kan feil korrigeres før slokning inntreffer. Fjernkontroll vil således bidra til større driftssikkerhet og reduserte driftskostnader ved at driften baseres på faktiske opplysninger om tilstand fremfor periodiske besøk på installasjonene. Kystverket vurderer også å redusere kravet til lysvidde for enkelte fyrstasjoner slik at enklere og mindre energikrevende lyskilder kan benyttes. Dette gir redusert kompleksitet i strømforsyning, automatikk og overvåkning, og vil således bidra til å øke fyrstasjonenes driftsstabilitet.

Ved registrering av driftsforstyrrelser kan Kystverket sende ut personell som kan rette opp tekniske feil, og dermed sikre at funksjonen gjenopprettes. I instruksen for havaribehandling i fyr- og merketjenesten er det lagt til grunn at etaten skal utbedre feil så raskt som mulig, sett på bakgrunn av tilgjengelig personell og værforhold.

Kystverket har satt som mål at tilgjengeligheten til fyr, lykter, lanterner og radarsvarere minst bør være 99,8 prosent, mens tilgjengeligheten for lysbøyer bør være minst 98 prosent. Statistikk over innmeldte slokninger og Kystverkets responstid viser at denne målsettingen er oppfylt i perioden 1997-2000.

Registrering av mangler ved fyr- og merkeinstallasjoner er også basert på frivillig melding til Kystverket som har døgnkontinuerlig vakt. I forskrift av 27. mai 1980 nr. 1 om faremeldinger, værtjeneste, nødmeldinger, livredningssig-

naler m.v., forutsettes det bl.a. at kapteinen på ethvert skip som møter en direkte fare for sikker ferdsel til sjøs skal melde fra om denne. Hvordan det skal meldes er kunngjort i nautiske publikasjoner, herunder ved en påskrift i norske sjøkart.

Dermed settes etaten også på dette grunnlag i stand til å sende ut personell som kan rette opp feil. Ut i fra dette mener departementet at det gjennom rutiner og tekniske hjelpemidler er etablert et system som legger grunnlaget for sikker drift av fyrstasjoner uten at disse er bemannet 24 timer i døgnet.

Det kan imidlertid hevdes at dagens bemanning på fyrstasjonene gir en trygghetseffekt ved fysisk tilstedeværelse. Det er på det rene at bemanningen på de 31 stasjonene har en mulighet til å observere skipsbevegelser i nærheten av stasjonene, og dermed har en mulighet til å yte enkel form for assistanse til fartøyer ved behov. Dette gjelder særlig for mindre fartøyer, som for eksempel fritidsfartøy og mindre fiskefartøy. Assistanse kan gis ved å varsle aktuell redningssentral eller ved selv å gå ut og yte assistanse til mindre fartøy, da fyrstasjonene som regel har tilgang til lettbåter og andre mindre farkoster. I tillegg til dette vil bemanningen ha anledning til å observere nødraketter og andre typer visuelle signaler på lik linje med andre som bor eller ferdes langs kysten, og kan dermed varsle nærmeste redningssentral. På tilsvarende måte vil man kunne innhente opplysninger om værforhold på stedet m.v. Ut i fra dette vil brukergrupper kunne fremholde at bemanningen på fyrstasjoner har en betydning i det totale sikkerhetsbilde på kysten. Det vil også være eksempler på at bemanningen på fyrstasjoner har gitt assistanse til fartøyer som har hatt behov for dette. Spørsmålet blir da om dette forholdet er av vesentlig karakter i en total vurdering av sjøsikkerheten, og om ressursbruken står i forhold til den samlede sikkerhetsmessige gevinsten.

Ut i fra dagens etablerte system og regelverk for overvåkning av kysten og skipstrafikken er det, som nevnt innledningsvis, en rekke faktorer som virker inn på å fremme samme formål om høyest mulig sikkerhet til sjøs. Siden etableringen av bemannede fyr på 1800-tallet har det vært en utvikling i både krav til fartøy, mannskap og maritim infrastruktur. I tillegg til dette er det etablert en omfattende redningsberedskap langs kysten.

Krav til radiokommunikasjon for skip, herunder også vakthold, fremgår av SOLAS 1974 konvensjonen kapittel IV, som igjen legger til rette for det såkalte Global Maritime Distress and Safety System (GMDSS). Disse kravene er igjen fastsatt i norske forskrifter. GMDSS legger vekt på muligheten til å varsle søk- og redningsmyndigheter på land, så vel som andre skip i nærheten, for å gjøre en rask og koordinert reaksjon på nødsituasjonen mulig. GMDSS er basert på et konsept hvor det er fire maritime kommunikasjonsområder til sjøs med tilsvarende krav til utstyr, vedlikehold og personell.

Dette medfører at fartøy har adgang til å melde fra om problemer som medfører behov for assistanse. Dermed gis redningssentralene mulighet til å koordinere assistanse, enten fra nærliggende fartøyer og/eller fra det etablerte redningsapparat. Ut i fra SOLAS 1974 konvensjonen og forskrift av 27. mai 1980 nr. 1 om faremeldinger, værtjeneste, nødmeldinger, livredningssignaler m.v. har skip som er i nærheten av fartøy i nød plikt til å yte assistanse. Dette er en viktig sikkerhetsfunksjon i tillegg til den etablerte offentlige redningsberedskapen til sjøs.

Kystverket har gjennom etableringen av Horten trafikksentral for Oslofjorden, Brevik i Telemark og Fedje i Hordaland mulighet for overvåkning og veiledning av sjøtrafikken. I tillegg er det under bygging en trafikksentral på Kvitsøy i Rogaland. Trafikksentralene yter primært informasjonstjenester, navigasjonsassistanse og trafikkorganiseringstjenester innenfor et nærmere definert område. Utover dette vil de yte tjenester rettet mot sikker og effektiv sjøtrafikk så langt de har mulighet for det.

I sum betyr dette at det er etablert et sikkerhetsnett som tilbyr ulike typer fartøy mulighet for assistanse. På bakgrunn av dette, og det forhold at hovedoppgaven til bemanningen på dagens betjente fyrstasjoner er vedlikeholdsoppgaver av det aktuelle fyr og eventuelle nærliggende installasjoner, kan det ut fra en helhetsvurdering neppe medføre en vesentlig svekkelse av sikkerheten til sjøs om personellet trekkes tilbake fra 24 timers tilstedeværelse. Dette understrekes ytterligere av at det kun er 31 stasjoner, av i alt 107, som fortsatt er bemannet. Mens redningsberedskapen har et nasjonalt virkeområde, har bemannede fyrstasjoner først og fremst lokal betydning for området rundt den enkelte fyrstasjon. Ut i fra dette kan det legges til grunn at bemanningen i gitte situasjoner kan ha en sikkerhetsmessig betydning. Ser man denne funksjonen i lys av det totale sikkerhetsbilde som er etablert langs kysten, kan det imidlertid fremholdes at betydningen er konsentrert til et begrenset område rundt dagens 31 bemannede fyr. Det kan videre legges til grunn at det eksisterer flere funksjoner som helt eller delvis dekker samme oppgave.

Hovedoppgaven til bemanningen på fyrstasjonene er som nevnt å vedlikeholde fyr og bygninger på vedkommende stasjon.

Bemanningen er således bundet opp til tilstedeværelse på fyrstasjonene. På enkelte fyrstasjoner har det imidlertid vært grunnlag for på frivillig basis å la personellet utføre vedlikehold på innretninger i nærheten av fyrstasjonene. Det er ikke pålagt noen form for lyttevakt på nødkanaler, da dette ivaretas på en måte som er beskrevet ovenfor. Det er heller ikke krav i stillingsinstruksen om visuell overvåkning av farvannet rundt stasjonen.

Spørsmålet blir dermed om bemanningen har oppgaver ut over vedlikehold av stasjonene som er av så vesentlig karakter i forhold til sjøsikkerheten, at gjenværende fyr fortsatt bør ha stasjonert personell på døgntinuerlig basis.

I en totalvurdering av fyrenes rolle for sikkerheten til sjøs, er Regjeringens konklusjon at bemanning av fyrstasjoner ikke lenger er et avgjørende moment.

4 Dagens situasjon i fyr- og merketjenesten

4.1 Status

Fyr og merker er en viktig del av infrastrukturen for sjøtransport langs norskekysten, og under fyr-tjenesten ligger investering, drift og vedlikehold av et stort antall ulike installasjoner. Dette omfatter 31 bemannede fyrstasjoner, 76 ubemannede fyrstasjoner, 4 052 fyrlykter og lanterner, 13 500 faste merker, 1980 flytende merker, 65 lysbøyer, 12 dGPS-stasjoner, 107 flomlys og 56 radar-svarere.

Alle bemannede fyrstasjoner er i dag automatisert.

Kystdirektoratet har beregnet at kapitalverdien på fyr og merker beløper seg til om lag 4 mrd. kroner hvis de skulle settes opp på nytt i dag.

Fyr- og merketjenestens primære oppgave er å gi skipsfarten og sjøfarende tilfredstillende navigasjonsdekning med sikte på å oppnå høy sjøtrafikk- og miljø sikkerhet. Fyrstasjoner, fyrlykter og annen merking er etablert og holdes i drift i henhold til nasjonale og internasjonale anbefalinger. Hensikten er å skape mest mulig sikker sjøverts ferdsel. Kystverket legger vekt på hurtig utrykning for å rette opp feil, og dette er en medvirkende årsak til at installasjonene langs kysten oppfyller gjeldende anbefalinger om tilgjengelighet.

Hovedformålet med fyr- og merkesystemet er å merke farledene, hindringer i nærheten av farledene og hindringer i områder med alminnelig ferdsel. Andre farvannsområder blir normalt ikke merket selv om de er farbare. Systemet har således ikke til hensikt å identifisere enhver grunne eller hindring for ferdselen, men skal sørge for en rimelig merking av objekter i kystfarvannet i den utstrekning ressursene tillater.

4.2 Utvikling og bemanning innen fyr-tjenesten

I Riksantikvarens rapporter nr. 24 1997 Nasjonal verneplan for fyrstasjoner, er det gitt en redegjørelse for den historiske bakgrunn for byggingen av fyr som navigasjonshjelpemiddel. Med basis i historiske kilder kan det legges til grunn at det ble anlagt fyr på Lindesnes i 1655. Da fikk kjøpmann og borger i den nye by Christiansand, Povel Hannsøn, privilegium for å oppføre fyr på Lindesnes. Bruk av lys og lykter som navigasjonshjelpemidler har vært brukt ennå lenger tilbake i tid. Ved innløpet til Dardanellene beretter kilder om fyrlys ca 600 f. Kr., og noen hundre år senere ble de store fyrtårnene utenfor Alexandria og Rhodos bygget.

Utbyggingen av bemannede fyrstasjoner slik disse kjennetegnes i dag startet for alvor på midten av 1800-tallet. Både fyr i jerntårn og i betongkonstruksjoner ble bygget. Det siste bemannede fyr ble satt opp i 1932.

Utviklingen av teknologi gjorde at driften av bemannede fyrstasjoner etter hvert kunne effektiviseres gjennom automatisering. Allerede på 1880-tallet ble det utviklet fyrlykter som kunne brenne åtte til ti dager uten tilsyn. I St.meld. nr. 33 (1996-97) Vurdering av den gjennomførte nedlegginga av vakthaldet på fyr er det redegjort for bakgrunnen for automatisering og avbemannning av fyr

fram til 1994. Det er ikke foretatt ytterligere avbemannning av fyr etter dette, og det er i dag 31 fyrstasjoner med utestasjonert personell av de totalt 107 anleggene som i dag defineres som fyrstasjoner.

Før bodde gjerne både fyrvokterne og familiene deres på fyrstasjonen. Rundt 1900 var i alt 12 stasjoner avfolket. Etter at den gassdrevne Dalèn-lykten var tatt i bruk, skjøt vaktnedleggingen fart. Da den siste fyrstasjonen med vakt var tatt i bruk i 1932 var allerede 49 stasjoner fraflyttet. Den første automatiseringsplanen kom i 1975. På dette tidspunktet var mer enn 100 fyrstasjoner avbemannet.

I tiden 1976-79 ble 12 fyr automatisert og vaktholdet nedlagt. Bakgrunnen for dette var en automatiseringsplan utarbeidet av Kystdirektoratet på oppfordring fra Fiskeridepartementet. De viktigste kriteriene som lå til grunn for denne planen var at ingen tjenestemenn skulle sies opp fra stillingene sine, mannskapsreduksjonen skulle skje ved naturlig avgang, en skulle legge vekt på å velge ut «dårlige fyr», dvs fyr med dårlige boforhold, vanskelig tilkomst, lang reise. Det skulle i tillegg tas hensyn til om fyrstasjonen sto fremfor større utbedringsarbeid.

Dette resulterte i en debatt om behovet for vakthold på fyrene. Den tekniske utviklingen gjorde det mulig å drive alle fyrstasjonene uten kontinuerlig bemanning sett ut fra det navigasjonsmessige behovet. Fiskeridepartementet satte derfor ned et utvalg som skulle utrede samfunnets behov for bemanning. Utvalget la fram innstillingen sin 28. april 1982, og konkluderte med at det var behov for fyrstasjoner med vakt for å sikre følgende gjøremål:

- gjøre meteorologiske observasjoner
- overvåke kystfarvann
- være kontaktledd for sjøredningstjenesten
- varsle forurensning
- holde oppsyn med og sørge for vedlikehold av tilgrensende verneområde
- utføre sporadisk verifikasjon av opplysninger
- gjøre observasjons- og meldetjeneste for politi og tollvesen.

Utvalget anbefalte at 32 navngitte fyrstasjoner kunne automatiseres og drives uten vakt. 53 navngitte fyrstasjoner skulle fremdeles ha vakt og automatiseres i den grad etaten mente det var nødvendig i forhold til en rimelig arbeidsordning. Arbeidet i utvalget førte fram til Moderniseringsplanen av 1982 (MP-82), som ble gjennomført i årene 1985-89. Utvalget anbefalte også å gjenopprette vakthold på Skomvær fyr. Dette rådet ble ikke fulgt, slik at det i 1989 fortsatt var 52 fyrstasjoner med vakthold.

Høsten 1987 satte Fiskeridepartementet ned en interdepartemental arbeidsgruppe som skulle vurdere hvor stort behov samfunnet fremdeles hadde for vakthold på automatiserte fyrstasjoner. I lys av at Kystverket, på bakgrunn av en sikkerhetsvurdering, ikke lenger hadde faglig behov for vakthold på automatiserte fyrstasjoner, ble arbeidsgruppen bedt om å gjøre rede for hvilke av de 52 bemannede og automatiserte fyrstasjonene som hadde behov for vakt av andre enn rent navigasjonsmessige grunner. De kriteriene som lå til grunn for tilrådingene fra gruppen, kan summeres opp slik:

- Ved eventuell avbemannning av automatiserte fyr må de samlede konsekvensene for samfunnet vurderes mot den netto-innsparingen, som staten kan oppnå ved reduserte driftsutgifter på avfolkede stasjoner.
- På fyranlegg som ligger nær andre bosteder, kan i mange tilfeller sam-

funnsoppgavene som fyrvokterne i dag utfører, føres videre av folket på stedet. Dette burde ikke bli dyrere for institusjoner og etater som tidligere har fått disse tjenestene utført av fyrtjenestemenn.

- Av sikkerhets- og forsvarsgrunder burde de fleste fyr i Finnmark og Nord-Troms ikke avbemannes.

Gruppen la ikke vekt på allmenne distriktspolitiske vurderinger. Den så det derfor som mer formålstjenlig at merutgifter knyttet til å opprettholde vakt på fyrstasjoner av annet enn navigasjonsmessige hensyn, ble benyttet til andre former for distriktstiltak.

Konklusjonen fra gruppen ble presentert i St.prp. nr. 1 (1989-90) for Fiskeridepartementet, og innebar et forslag om å avbemanne 22 fyrstasjoner. Dette fikk tilslutning i Stortinget, jf. Budsjett-innst. S. nr. 10 (1989-90). Den såkalte Moderniseringsplanen av 1990 (MP-90) ble deretter satt ut i livet.

Til tross for at MP-90 la til grunn at 22 fyr skulle automatiseres og avbemannes, ble likevel Utsira fyr tatt ut av planen i 1992. De øvrige fyrene ble automatisert og avbemannet etter planen. Dette gjaldt fyrene Torbjørnshjørn, Langøytangen, Jomfruland, Homborsund, Kvassheim, Obrestad, Feistein, Geitungen, Hellisøy, Kråkenes, Erkna, Slettingen, Bjørnsund, Kvitholmen, Terningen, Buholmråsa, Kalsholmen, Landegode, Tranøy, Kjølnes og Vardø.

I forbindelse med gjennomføringen av MP-90, ble det etter hvert stilt spørsmål ved fyrstasjonenes betydning for bl.a. sjøsikkerheten, sikkerhets- og miljøovervåking og øvrige samfunnsnyttige oppgaver. På bakgrunn av spørsmålene som ble reist, og som en oppfølging og evaluering av den gjennomførte automatiseringen og avbemanningen av fyrstasjoner, la Fiskeridepartementet frem St. meld. nr. 33 (1996-97). Konklusjonene fra denne er nærmere omtalt i kap. 5.1.

4.3 Bemannede fyr og forholdet til andre brukergrupper

Forsvaret

For å sikre en best mulig overvåking av norsk territorium innenfor tilgjengelige ressurser, samarbeider Forsvaret med andre statlige institusjoner som kan ha funksjoner for slikt arbeid. Fyrtjenestemenn har med hjemmel i kgl. res. av 2. september 1983 en slik funksjon. I denne oppgaven for Forsvaret ligger at tjenestemennene skal medvirke til å kontrollere at regelverket knyttet til fremmede krigsskip, militære luftfartøyers og ikke-militære fartøyers adgang til norsk territorium overholdes. Visuell overvåking var spesielt viktig tidligere. I dag dekker bl.a. Kystvakten og tekniske overvåkingsinnretninger i større grad samme funksjon, slik at fyrbemanningsopp-gaver på dette felt har fått redusert betydning de senere år.

Værvarslingstjenesten

Det er 28 meteorologiske observasjonsstasjoner som opereres i samarbeid med Kystverket. Disse er fordelt på manuelle, delvis automatiske og automatiske stasjoner. På grunn av avbemanning av fyr har det tidligere blitt nedlagt 2 manuelle stasjoner, som har blitt erstattet med automatiske stasjoner i nærheten av fyrene. Driften av disse stasjonene foregår ikke i samarbeid med Kystverket. Når det gjelder de delvis automatiske stasjonene er det innført en

praksis hvor noen manuelle observasjoner kan utelates når fyrbetjeningen utfører andre oppgaver.

Observasjonene fra de enkelte stasjoner kan variere i antall, og består av visuelle og instrumentelle observasjoner. Det er lange tradisjoner for at fyrtejemenn formidler værobservasjoner til Meteorologisk institutt. Som alternativ løsning kan disse oppgavene ivaretas av andre observatører der det er bosetning i nærheten av fyrstasjonene. Noen av funksjonene vil det også være mulig å automatisere.

For enkelte områder kan grunnlaget for meteorologiske værobservasjoner bli endret ved en avbemannning av fyrstasjonene. Dersom dagens bemannede fyrstasjoner avbemannes, vil det imidlertid være alternative måter å observere på, både manuelt og automatisk. Dette må i samarbeid mellom instituttet og Kystverket vurderes individuelt for hver enkelt stasjon. Dersom funksjonene kan automatiseres i tilknytning til aktuelle fyrstasjoner, må det legges til rette for dette.

Andre brukerinteresser

Det kan fremholdes at bemannede fyrstasjoner kan ha tilleggsoppgaver for ulike brukergrupper. Både for andre offentlige etater og private brukere er det naturlig at tjenestemenn på fyrstasjoner kan bistå der dette faller naturlig innenfor fyrbemannings nærhet til de ulike oppgaver. For kysttrafikken og yrkesfiskere kan bemannede fyrstasjoner innebære at man gjennom kontakt får bekreftet værforhold, bølgehøyde m.v. Videre kan aktuelle tjenestemenn ha oppgaver som oppsynsmenn på naturfredningsområder, gi opplysninger til toll- og miljøvernmyndigheter m.v. Isolert sett er dette en begrenset del av arbeidsoppgavene på en fyrstasjon, og har derfor ikke et innhold som tilsier at man ut i fra dette bør ha en bemanning 24 timer i døgnet året rundt. De totale kostnader dette medfører står neppe i forhold til de samfunnsmessige gevinster. Dette understrekes ytterligere av at disse oppgavene i all hovedsak allerede er ivaretatt gjennom det offentlige apparat, både gjennom værvarsling og miljøoppsyn. Dette er med andre ord tilleggsfunksjoner som er et supplement til andre etaters/institusjoners hovedansvar på vedkommende område. I en vurdering av om man fortsatt skal ha bemannede fyrstasjoner kan disse forhold etter Fiskeridepartementets oppfatning derfor ikke tillegges avgjørende betydning.

4.4 Generelt om økonomi- og vedlikeholdssituasjonen

Flere av navigasjonshjelpemidlene som ble satt opp på slutten av det nittende århundre gjør fortsatt fullverdig tjeneste. Det faktum at disse installasjonene fortsatt benyttes i navigasjonssammenheng på vår værharde kyst, er noe av forklaringen på at det må brukes til dels betydelige ressurser på vedlikehold. Antakelig er vedlikeholdet noe i overkant av det som ville være nødvendig dersom alderen på navigasjonshjelpemidlene var lavere, men løsningene (sektorlyktene) som ble valgt for vel 100 år siden var meget kostnadseffektive og gjorde det mulig å få opp fyrbelysning i alle hovedleder og viktige bileder for en begrenset kostnad.

I St.meld. nr. 46 (1996-97) Havner og infrastruktur for sjøtransport blir det for perioden 1998-2001 lagt til grunn en økonomisk ramme på 833 mill. kroner

til drift, vedlikehold og investeringer i fyr og merker. I Saldert budsjett for 2001 er det bevilget 232,7 mill. kroner til fyrtjenesten. Med dette er det totalt bevilget om lag 850,3 mill. kroner (i nominelle tall) til fyrtjenesten i perioden 1998-2001, noe som tilsvarer i overkant av 100 prosent av den nominelle planrammen.

Kostnadene til denne delen av infrastrukturen dekkes dels av staten og dels av brukerne. Gjennom det alminnelige kystgebyret betaler skipsfarten 30 prosent av de totale kostnader til denne tjenesten. I 2000 utgjorde dette 70,7 mill. kroner. Som fremholdt i St.meld. nr. 46 (1999-2000) Nasjonal transportplan 2002-2011 og i St.meld. nr. 13 (2000-2001) Om organisering av Kystverket, vil det bli foretatt en gjennomgang av gebyrstrukturen i Kystverket. Fiskeridepartementet vil komme tilbake til dette i de årlige budsjettprosesser.

En stor del av materiellet som er i bruk i fyrtjenesten har lang levetid, dog likevel ikke lenger enn at ressursmangel fører til at bygninger og materiell brukes ut over den tid som er økonomisk og driftsmessig forsvarlig. Samtidig er det i de senere år tatt i bruk elektroteknisk materiell hvor fornyelse må skje oftere enn det som har vært vanlig med tidligere fyrmateriell (olje- og gassutstyr).

Anleggene og installasjonene i fyrtjenesten er utsatt for slitasje og store påkjenninger. Samtidig er det bare mulig å utføre vedlikehold i deler av året. Godt vedlikehold av fyr og merker er viktig for å ivareta sikkerheten og framkommeligheten til sjøs, men innsatsen de senere år har ikke vært tilstrekkelig til å hindre forringelse av nedlagt kapital. Med bakgrunn i en uavhengig undersøkelse, ble det i 1999 besluttet å igangsette et prosjekt for å effektivisere og øke kvaliteten på vedlikehold av fyr og merker. Det er nå i bruk nye metoder basert på forbehandling med høytrykksspyling og bruk av malings-systemer som beskytter godt, og som er effektive i bruk under de forhold som er på kysten. Vedlikeholdssesongen vil derfor starte tidligere og avsluttes senere enn det som har vært mulig til nå. Vedlikehold skal beskytte mot direkte ødeleggelser og skader som gjør installasjonen ubrukelig til sitt egentlige formål, samt å bidra til å oppfylle målsettinger med hensyn til trivsel og estetikk.

Kystverket startet i 1999 arbeidet med å forbedre vedlikeholdssituasjonen for fyrbygninger, fyrinstallasjoner og merkesystemet. I forbindelse med behandlingen av budsjettet for 2000 ble budsjetttrammen for fyrtjenesten økt med 15 mill. kroner i forhold til St.prp. nr. 1 (1999-2000) for Fiskeridepartementet, jf. Budsjett-innst. S. nr. 13 (1999-2000). Av disse midlene ble 5 mill. kroner avsatt til investeringer i nye anlegg, og 10 mill. kroner til vedlikehold. Midlene til investeringer er disponert til nyoppmerking med prioritering av hurtigbåtledene, og er fordelt med 3 mill. kroner til Rogaland/Hordaland og 2 mill. kroner til Nordland. Av ekstramidlene til vedlikehold ble 7 mill. kroner benyttet i Kystverkets tre nordligste distrikter, mens 3 mill. kroner ble brukt til å bedre effektiviteten og kvaliteten på vedlikeholdet generelt.

I Budsjett-innst. S. nr. 13 (1998-99) ba samferdselskomiteen om en gjennomgang av kvaliteten i fyrtjenesten, og at resultatet ble fremlagt Stortinget i St.prp. nr. 1 (1999-2000). I Budsjett-innst. S. nr. 13 (1999-2000) ble det imidlertid bedt om at Stortinget i forbindelse med framleggelsen av Nasjonal trans-

portplan, ble forelagt en grundigere redegjørelse for investerings- og vedlikeholdsbehovene i fyrtjenesten.

Som det også framgår av St.meld. nr. 46 (1999-2000) Nasjonal transportplan 2002-2011, gikk Kystverket i mai 1999 gjennom kvalitet og status for vedlikeholdet i fyrtjenesten. Gjennomgangen omfattet 108 fyrstasjoner, 4041 fyrlykter og lanterner, 56 radarsvarere, 13 500 faste merker, 64 lysbøyer samt behovet for fornyelser av fartøy som benyttes i tjenesten. Prosjektet viste at det er et betydelig vedlikeholds- og fornyelsesbehov i fyrtjenesten, og at dette i hovedsak består av bygningsteknisk og maskin- og elektroteknisk vedlikehold. I tillegg er det viktig å føre kontroll med at installasjonene fungerer korrekt for navigasjonsformål. Det ble videre fremholdt at det er behov for en økning av den økonomiske rammen for å sikre navigasjonsinfrastrukturen.

Kystverket arbeider med langsiktige planer for å avhjelpe situasjonen. De viktigste tiltakene på området er fortsatt vedlikehold, avhending, utleie og riving av fyrinstallasjoner det ikke lenger er bruk for, samt å erstatte fyrstasjoner med fyrlykter. Kystverket anslo at årlige ekstra kostnader for å gjennomføre tiltakene vil ligge på om lag 10 mill. kroner. Dette beløpet er imidlertid ikke tilstrekkelig for gjennomføring av nødvendig vedlikehold av fredede fyrstasjoner.

For fyrlyktene og lanternene er det behov for generelt vedlikehold. Samtidig er det avdekket skader på enkelte konstruksjoner som kan medføre behov for en rekke reetableringer i løpet av en tiårsperiode. Årlige ekstra kostnader for å oppnå et tilfredsstillende vedlikeholdsnivå ble anslått til 20 mill. kroner.

Kystverket etablerte et større antall radarsvarere på 1980-tallet. Disse har fungert bra, men det forventes likevel at det på grunn av alder vil være fornyelsesbehov i perioden 2002-2005. Det vil koste om lag 500 000 kroner å fornye én radarsvarer.

Når det gjelder faste merker forekommer det jevnlig havarier som følge av opptøring i sjøvann og påkjenning av sjø, vind og is. Omfanget av vedlikeholdet resulterer i at antallet havarerte faste merker er konstant. Det ble beregnet at kostnaden ved å komme ajour med vedlikeholdet ligger på rundt 20 mill. kroner.

Vedlikeholdssituasjonen for de flytende merkene anses å være god. Det er likevel behov for fornyelser av mange lysbøyer ettersom disse etter hvert når ventet teknisk levetid.

For å opprettholde effektiviteten i Kystverkets egen vedlikeholdskapasitet i fyrtjenesten, er det nødvendig med fornyelser av fartøyene som nyttes til formålet. Fiskeridepartementet har i denne forbindelse bedt Kystverket om å utarbeide en fartøyplan.

Til tross for at det i budsjettforliket for 2000 ble bevilget ekstra midler til vedlikehold i fyrtjenesten, er det på grunn av et akkumulert vedlikeholdsbehov fortsatt nødvendig å prioritere denne type oppgave. Vedlikeholdsbehovet har oppstått som en følge av at drift og slokningsberedskap har vært prioritert foran generelt vedlikehold og nye investeringer innenfor gitte budsjettrammer. Det er gjennomført moderniseringsplaner som har gitt bedre tjenester for brukerne og effektivisering av egen drift. Det er i tillegg tatt i bruk elektronisk materiell som gir mer stabil drift, men som har kortere levetid enn tidli-

gere tiders utstyr. I sum har dette medført at det fortsatt gjenstår vedlikeholdsarbeider innen fyrtenesten.

4.5 Organiseringen av vedlikeholdsarbeidet i fyr- og merketjenesten

I dag er i alt 24 arbeidslag med en personellstyrke på 152 personer fordelt til 12 hovedfartøy og 3 hjelpefartøy. Lagene arbeider i turnus med en måned på og en måned av.

Fyrtenestens fartøyer er både allsidige og spesialiserte i forhold til arbeidet som utføres, og anses i hovedsak å være hensiktsmessige for de oppgavene som utføres. Gjennomsnittsalderen på fartøyene er imidlertid høy, og det er behov for fornyelse.

To av fartøyene brukes i hovedsak til drift av flytende merker. Disse har et forholdsvis stort arbeidsdekk og lasterom/verksted under dekk for håndtering og arbeide med merkemateriellet.

Tre av fartøyene opererer med et hjelpefartøy i tillegg. Disse enhetene forestår drift, vedlikehold og nyanlegg av faste merker og fyrbelysning.

Ytterligere seks fartøy brukes til tilsvarende oppgaver, dog normalt ikke til de aller tyngste bygningstekniske oppdragene. Av disse er fire tillagt oppgaver med hensyn på oljevernberedskap.

Ett fartøy brukes i hovedsak til skjerming og kontroll med fyrbelysning, men utfører også vedlikeholdsarbeide.

Konsekvensene av mangelfullt vedlikehold vil være flere, herunder at anlegg og installasjoner:

1. på sikt ikke vil oppfylle sin funksjon som navigasjonshjelpemiddel,
2. kan føre til skade for egne ansatte og tredjeperson som kommer i kontakt med disse, og
3. vil koste mye å utbedre på et senere tidspunkt fordi vedlikehold blir utsatt eller ikke skjer til rett tid.

På bakgrunn av at rapporten fra 1999 også viste at Kystverket kan bedre effektiviteten og kvaliteten på vedlikeholdsarbeidene, blir prosjekt Vedlikehold 2000 gjennomført i perioden 2000-2001. Dette vil legge forholdene til rette for et bedre vedlikehold av anlegg og installasjoner ved å benytte moderne malingsystemer og verktøy. Prosjektet har til nå resultert i at nye forbehandlingsmetoder og et nytt malingsystem er tatt i bruk i 2000. Det vil for øvrig bli utarbeidet prosedyrer, foretatt opplæring av personell og utført etterkontroll.

Det er forventet at nytt malingsystem og materiell kan redusere tiden som går med pr. installasjon med opp til to dager. Det nye malingsystemet vil også føre til at etaten kan utvide vedlikeholdssesongen vår og høst.

5 Fremtidig struktur i fyrtjenesten - Fiskeridepartementets vurderinger og forslag

5.1 Rebemanning og avbemanning av fyrstasjoner

I forbindelse med gjennomføringen av automatisering og avbemanning av fyrstasjoner er det blitt stilt spørsmål ved om samfunnsnyttene ved bemanning av fyr er tilstrekkelig vektlagt.

Et viktig og naturlig utgangspunkt for vurdering av avbemanning har vært om dette har hatt betydning for sjøtrafikk- og miløssikkerheten, eller om det har påvirket tilgjengeligheten av fyrsignaler. Det har også vært viktig å vurdere om en eventuell minsket tilgjengelighet av fyrsignaler har påvirket sjøtrafikksikkerheten.

I St.meld. nr. 33 (1996-97) Vurdering av den gjennomførte nedlegginga av vaktholdet på fyr ble disse spørsmålene vurdert nærmere. Stortingsmeldingen konkluderer med at Kystverkets modernisering av fyr og fyrlykter har gitt bedre tilgang på lyssignal til navigasjonformål, og at det således er mulig å drive en forsvarlig fyrtjeneste uten bemannede fyrstasjoner dersom det for øvrig er tilstrekkelig med vedlikeholdspersonell i Kystverket. Videre ble det påpekt at utførelse av oppgaver for andre etater og institusjoner, i en tid med stramme budsjettammer og høye krav til effektivisering, ikke kan være styrende for beslutningen om å beholde vaktholdet på fyrstasjonene. Fyrstjenestens primære oppgave er, og skal fortsatt være, å gi skipsfarten og sjøfarende tilstrekkelig navigasjonsveiledning. Når det gjelder spørsmålet om endret sikkerhet på sjøen som følge av redusert bemanning på fyrene, pekes det på at det er opprettet en indre kystvakt der Forsvaret har ansvaret. Dette er et element som i seg selv har bidratt til bedre sjøovervåking.

Fyrstasjonene ble lenge sett på som det prinsipielt viktigste navigasjonshjelpemidlet, men dette er ikke lenger tilfelle. Som det fremgår av denne meldingen er fyrstasjonene kun ett av mange hjelpemidler for navigasjon. Brukerne behov for tradisjonelle hjelpemidler i dag er først og fremst mindre innretninger som kan nyttiggjøres på relativt korte avstander, dvs. fra 10-20 meter og opp til rundt 10-12 nautiske mil.

Modernisering og automatisering av fyrtjenesten er derfor viktig, både for å møte kravene fra skipsfarten og for å kunne drive tjenesten på en økonomisk forsvarlig måte. Automatisering har gjort at utgiftene til drift av fyrinstallasjonene er redusert. De veiledninger til teknisk standard og regularitet som er fastsatt gjennom internasjonale anbefalinger veier tungt i denne sammenheng.

Fiskeridepartementet har ikke funnet tungtveiende, sikkerhetsmessige argumenter for å kunne hevde at sikkerheten til sjøs har blitt svekket som følge av den foretatte avbemanningen av fyr. Som tidligere nevnt er alle fyrstasjonene, bemannede som ubemannede, automatisert. Fyrbetjening på de resterende stasjonene med vakt har ikke døgnkontinuerlig tjeneste. Ordinært arbeid utføres på dagtid, med sovende vakt nattestid. En helhetlig faglig vur-

dering, der det selvsagt er tatt hensyn til den teknologiske utviklingen generelt og utviklingen av navigasjonshjelpemidler spesielt, har vist at kravene som stilles til god navigasjonsdekning kan oppfylles ved hjelp av automatiserte fyr uten vakt. Dette har ligget til grunn for de tidligere avgjørelser Fiskeridepartementet har tatt om automatisering og nedlegging av vakthold, og i lys av dette kan det heller ikke argumenteres for at det er grunnlag for rebemanning av enkelte fyrstasjoner langs kysten. Fiskeridepartementet vil legge dette til grunn for anbefalingene i denne meldingen.

Bemanningen på fyrstasjoner har redusert betydning, både i arbeidet med å tilby maritim navigasjonsveiledning og for å ivareta sikkerheten til sjøs. Ordningen med vakthold tar en uforholdsmessig stor del av de økonomiske ressurser som er nødvendig til drift, vedlikehold og nye investeringer i øvrige navigasjonshjelpemidler. For 2000 var totalbudsjettet til fyrtjenesten 212 mill. kroner. Av dette gikk ca 45 mill. kroner, eller i overkant av 20 prosent, til drift og vedlikehold av de 31 bemannede fyrstasjonene.

I 1998 kostet driften av bemannede fyrstasjoner 47,6 mill. kroner. Av dette utgjorde lønn og godtgjørelser 32,1 mill. kroner. Dvs. lønn og godtgjørelser utgjorde i overkant av 67 prosent av de totale kostnadene.

De resterende kostnadene har i hovedsak gått med til løpende fornyelse og vedlikehold.

Fyrbetjeningen er i dag bundet opp på sine respektive fyrstasjoner, og kan bare i begrenset grad brukes til andre vedlikeholds- og tilsynsoppgaver i fyr og merketjenesten. Riktignok er det på frivillig basis etablert en ordning der enkle vedlikeholdsoppgaver utføres fra lokalt baserte fartøy og mannskap fra fyrstasjonene, men fortsatt er deres hovedoppgave oppsyn med den automatiserte teknologien på fyrene. Flere av de bemannede fyrstasjonene ligger også slik til at stasjonene ikke er tilgjengelig annet enn med helikopter eller båt under gunstige værforhold.

Det er som beskrevet over et stort udekket vedlikeholdsbehov på de installasjonene i fyr og merketjenesten som ikke har bemanning, og det er derfor nødvendig å bruke budsjettmidlene på en annen måte enn det som er tilfellet i dag. Regjeringen vil av denne grunn verken gå inn for å omdisponere fyrtjenestemenn eller rebemanne fyrstasjoner. I denne vurderingen legges det til grunn at driften av fyrlyktene på bemannede stasjoner i dag kan drives uten fast stasjonering av personell. Regjeringens utgangspunkt er derfor at fyrstasjonene kan beholdes som del av den maritime infrastrukturen, uten at spørsmålet om bemanning er avgjørende for å opprettholde installasjonenes funksjoner og betydning i dette systemet. En avbemannings vil med andre ord ikke ha innvirkning på hovedformålet med fyrene som er navigasjonsveiledning gjennom lyssignal og tilknyttede oppgaver. Organisasjonene vil på vanlig måte bli involvert i arbeidet med avbemannings av fyrstasjonene.

Det forventes at en omstrukturering i henhold til de forslag som er beskrevet i denne meldingen, over tid bidrar til en betydelig styrking av Kystverkets vedlikeholdskapasitet innen fyrtjenesten. Avbemannings vil også frigjøre ressurser som kan settes inn på områder der effekten på sjøsikkerheten antas å være betydelig større. Regjeringen vil komme tilbake til de budsjettmessige konsekvenser av effektiviseringen i de kommende statsbudsjettene.

I denne sammenheng vil det være naturlig å gjennomgå nåværende rutiner, organisering og utstyrsbehov for vedlikeholdsarbeidet i fyrtjenesten i sin helhet, slik at disse arbeidene kan koordineres og utføres på en mest mulig effektiv og rasjonell måte.

Å legge om de 31 bemannede fyrstasjonene til ny drift uten bemanning vil koste i størrelsesorden 75-80 mill. kroner. Disse midlene vil bl.a. gå til å investere i mer energiøkonomisk teknisk utstyr. Det er også nødvendig å klargjøre bygningene som står igjen uten bemanning med tanke på mest mulig vedlikeholdsfri drift. Dette er på grunn av krav om bevaring etter kulturminneloven ikke mulig på alle stasjonene, og derfor vil ny drift fortsatt kreve relativt mye ressurser til vedlikehold. Antakelig vil enkelte fyrstasjoner på grunn av bevaringskravene fortsatt kreve til dels store beløp til ny drift. Sammenlignet med det dagens bemanning koster, vil det likevel kunne frigjøre ressurser til annen bruk.

Ved å gjennomføre omstruktureringen over flere år vil de årlige ressurser som må avsettes til dette formålet kunne begrenses, og det vil også være mulig å innpasse driftsomleggingen i de årlige budsjetter allerede fra 2002. Omstruktureringen av fyrtjenesten vil på denne måten skje i kontrollerte former, og naturlig avgang kan således bli et alternativ for det personellet det ikke lenger er behov for.

Hovedarbeidsoppgavene til den tidligere fyrbetjeningen må videre omdefineres fra vakt og tilsyn på det enkelte fyr, til vedlikehold og tilsyn i et nærmere definert område langs kysten. Det foreslås at mannskapene lokaliseres i landfaste baser eller på fyrstasjoner som har strategisk gode plasseringer og gode havneforhold, i forhold til det området vedlikeholdsfolkene skal betjene. Etter gjennomført omstrukturering antas det at rundt 50 personer av de 116 som i dag utgjør fyrbetjeningen, kan tilbys arbeid som vedlikeholdspersonell i ovennevnte system. Antallet stillinger er basert på et anslag over hva som er nødvendig for å kunne dekke hele kysten. Deres hovedoppgave blir lettere vedlikehold, i hovedsak maling og enklere mekanisk og bygningsteknisk arbeid, i nærmere definerte lokalområder. Denne arbeidstyrken er således et supplement til den eksisterende fartøybaserte vedlikeholdsstyrken i Kystverket. Det er ikke planer om at omdisponert personell skal ha tilgang på større fartøy, men de må likevel disponere noen mindre båter til bruk som arbeidsfartøy, verksted for aktuelle arbeider og som fremkomstmiddel. Dagens fyrbetjening vil bli kvalifisert ved kursing og omskolering. Fiskeridepartementet vil i de årlige budsjettproposisjonene orientere om den praktiske gjennomføringen under omstrukturingsperioden

5.2 Utleie og avhending av fyrstasjoner

Fiskeridepartementet har i dag forvaltningsansvaret for en rekke grunneierdommer langs hele kysten, jf. St.meld. nr. 10 (2000-2001) Oversikt over statens eiendommer, og hovedtyngden av eiendommer er tilknyttet fyrtjenesten.

Fyrstasjonene kan deles inn i kategoriene kyst-, innseilings- og ledfyr med funksjon som navnet tilsier. Disse vil normalt ha forskjellig ytelse med hensyn på lysvidder etc. og består av ganske forskjellige anlegg fra en enkelt bygning

med fyrlykt i gavlveggen til store anlegg med maskinhus, bolighus, uthus og naust.

Strukturendringer innenfor fyrtjenesten som et resultat av avbemannning og automatisering har imidlertid resultert i at enkelte fyreiendommer, helt eller delvis, ikke lenger har nytteverdi i navigasjonsmessig sammenheng. Kystverket må derfor foreta en løpende vurdering av den enkelte fyrstasjons betydning for sjøsikkerheten med tanke på avhending.

Det er et allment prinsipp i norsk forvaltning at den eiendomsmassen en statlig etat forvalter, skal forvaltes aktivt. I dette ligger det også at etaten må ha som mål å avhende, eller på annen måte avvikle, bygninger som ikke lenger er i bruk. Dette gjelder også for fyrstasjoner. Kystverkets langsiktige strategi tilknyttet ledig eiendomsmasse er at den skal overføres eller langtidsutleies til andre statsetater som har tjenstlig behov for bygningsmassen, eller at objektene avhendes eller langtidsutleies, fortrinnsvis til et allmennyttig bruksformål, slik at etaten ikke påføres unødige kostnader i forbindelse med forvaltning, drift og vedlikehold av disse. Fiskeridepartementet har fastsatt administrative betingelser for disponering av nedlagte fyrstasjoner. I disse forutsetningene ligger det at allmennheten i så stor grad som mulig skal ha tilgang til områdene. Fyreiendommene har ofte en unik beliggenhet, og som ledd i å sikre at allmennheten får mulighet til å nyttiggjøre seg av dette, legges det fortsatt opp til at disposisjonsretten og/eller eiendomsretten til fyrstasjoner uten navigasjonsmessig betydning avhendes i følgende prioriteringsrekkefølge:

1. statlige institusjoner
2. kommunale eller fylkeskommunale institusjoner
3. foreninger med allmennyttige formål
4. private.

På kort sikt har det vært en prioritert oppgave å få leid ut ledig eiendomsmasse og bygninger snarest mulig mot at leietaker påtar seg et utvendig og innvendig vedlikeholdsansvar. Ved avhending av fyrstasjoner gjelder «Instruks om avhending av fast eiendom som tilhører staten og overføring av fast eiendom mellom statsinstitusjoner» fastsatt ved kgl. res. av 19. desember 1997. I denne slås det fast at avhending, som hovedregel, skal skje etter offentlig kunngjøring og baseres på markedspris. Salg under markedspris skal legges frem for Stortinget. Regjeringen har i St.meld. nr. 33 (1996-97) lagt følgende prosedyre til grunn for avhending av fyr:

1. takst innhentes
2. aktuelle statlige, fylkeskommunale eller kommunale institusjoner kontaktes for mulig overdragelse, fortrinnsvis til takst
3. skulle disse ikke være interessert, vil foreninger med allmennyttige formål bli kontaktet
4. til slutt vil det bli vurdert å selge til private eller å rive installasjonen
5. ved enhver overdragelse av fyrstasjoner vil det bli stilt krav om vedlikehold.

I henhold til avhendingsinstruksen skal overføring mellom statsinstitusjoner utenfor statens forretningsdrift skje uten vederlag (i motsetning til innenfor statens forretningsdrift). Eiendommene skal likevel takseres ved overføring.

Stortinget sluttet seg til ovenstående prosedyre i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 33 (1996-97), jf. Innst. S. nr. 186 (1996-97). Som et eksempel på en avhending til et allment formål, ble Filtvedt fyr avhendet til Hurum kommune i 2000 for 350.000 kroner. Prisnivået lå betydelig under takst, men Stortinget uttalte at salget likevel var en god løsning ettersom kommunens planer for installasjonen både sikrer allmennhetens interesser og ivaretar deler av kystkulturen, jf. St. prp. nr. 1 (1999-2000) for Fiskeridepartementet og Budsjett-innst. S. nr. 13 (1999-2000).

Målet med avhending er at Kystverket kun forvalter bygninger av betydning for drift av et tilfredsstillende navigasjonssystem. På denne måten vil etaten unngå å bruke ressurser på bygningsmasse uten tjenstlig nytte.

Avhending og utleie av fyrstasjoner kan også i mange tilfeller foretas til tross for at stasjonen er i aktiv bruk. I slike tilfeller bør den eller de som skal benytte anlegget legge frem planer for drift og vedlikehold til godkjenning i Kystverket. Når det gjelder selve bygningsmassen forutsetter Kystdirektoratet at ny eier besitter nødvendige ressurser, nødvendig kompetanse og har planer som sikrer at eiendommen blir opprustet og holdes i hevd. Dette er av betydning både for allmennhetens fremtidige nytteverdi av eiendommen og for at fyrstasjonene på en positiv måte skal representere maritim bygningshistorie i det aktuelle kystlandskap.

Skal det være mulig å tilfredsstille alle kriteriene i forbindelse med avhending, salg og utleie, må en søke å finne optimale løsninger for hvert enkelt fyr som skal avhendes. Mulighetene, virkemidlene og rammeforutsetningene varierer fra fyrstasjon til fyrstasjon. Det er derfor avgjørende at avhending kunngjøres på bred basis, og at avhendingsprosessen er mest mulig åpen.

Kystverket skal ved utleie eller avhending fortsatt ha en vederlagsfri rett til uhindret sjø- og landverts adkomst og opphold på eiendommen med nødvendig personell og utstyr for drift av fyret eller fyrlykten.

Kystdirektoratet har utarbeidet en skjematisk oversikt over fyrstasjoner hvor det kan være mulig å avhende bygningsmassen. Inntekter fra salg av fyreiendommer kan styrke vedlikeholdssiden innenfor fyrtjenesten, dersom Kystverket gis anledning til å disponere salgsinntektene til dette formålet.

Av Kystverkets 107 fyrstasjoner i full drift fremkommer følgende status i avhendings-sammenheng:

31	hvor fyrstasjonen pr. i dag er bemannet og fyrstasjonen av den grunn ikke kan avhendes.
23	hvor fyrstasjonen ekskl. separat fyrtårn/fyrlykt med tilhørende maskinhus kan avhendes/overføres.
53	hvor fyrinstallasjonen utgjør hele eller en integrert del av bygningsmassen og hvor kun utleie eller salg av enkelt bygninger er aktuelt.

Utover de 107 fyrstasjonene som er i full drift, kan bygningsmassen tilhørende 10 tidligere, nå nedlagte eller nedgraderte fyrstasjoner avhendes.

Totalt er det i dag 34 fyrstasjoner som er potensielle for avhending. Av disse er 23 utleid til kommuner eller foreninger av allmenntilgjengelig karakter. Dette er fyrstasjoner hvor fyrinstallasjonen er etablert adskilt fra bygningsmassen *eller* hvor fyrinstallasjonen er nyetablert utenfor bygningsmassen. I

tillegg til dette vil flere av dagens 31 bemannede fyrstasjoner kunne avhendes når avbemanningsprosjektet er gjennomført.

En forutsetning for avhending og overføring er at Kystverket ikke møter hindringer med hensyn til en rasjonell utøvelse av modernisering, vedlikehold og drift av fyrinstallasjonene med tilhørende infrastruktur som fortsatt blir lokalisert på eiendommen.

Følgende fyrstasjoner planlegges avhendet i 2001-2002:

- Kvassheim fyr, Hå kommune, Rogaland
- Ryvarden fyr, Sveio kommune, Hordaland
- Leirvik fyr, Stord kommune, Hordaland
- Sula fyr, Frøya kommune, Sør-Trøndelag

Kystverkets erfaring er at overføring, avhending og utleie av fyreiendommer er en ressurskrevende oppgave. Ofte er det mange interessenter og aktører i tillegg til at regelverket tilknyttet avhending av fyreiendommer er tidkrevende å praktisere. Det har vist seg at kommuner, institusjoner og foreninger som ønsker å overta fyrinstallasjoner for å legge til rette for allmennytlig bruk, ofte ikke har nødvendige midler til å overta fyrene til takst. Hovedregelen om at salg av statlig eiendom under takst skal forelegges Stortinget, medfører dermed at avhendingssaker trekker ut i tid. Det bør også vurderes om det er formålstjenlig at Stortinget skal forelegges slike enkeltsaker.

Ved avhending av fyrstasjoner vil Fiskeridepartementet som hovedprinsipp fortsatt prioritere allmennhetens interesser. I denne sammenheng er det behov for en generell fullmakt til å avhende eiendom. Videre bør en slik fullmakt også gjelde avhending av installasjoner til en pris som ligger lavere enn takst. På denne måten vil departementet oppnå hurtigere og smidigere saks- gang, og Stortinget vil under forutsetning om samtykke til disse prinsippene, ikke lenger måtte forelegges enkeltsaker. Bakgrunnen for dette er samferdselskomiteens merknad i Innst. S. nr. 186 (1996-97). Her står det at «Komiteen har merket seg gjeldende regelverk for avhending av eiendom. Komiteen ber om at departementet kjem tilbake til Stortinget dersom gjeldende regelverk gjør det vanskeleg å avhende eiendommer som idag ikkje er i bruk.» Fiskeridepartementet vil komme tilbake til spørsmålet om avhendingsfullmakt for fyrstasjoner, i forbindelse med Arbeids- og administrasjonsdepartementets prosess med å revidere avhendingsinstruksen for statlig eiendom.

5.3 Forvaltningsansvar knyttet til Nasjonal verneplan for fyrstasjoner

Riksantikvaren utarbeidet i 1997 en Nasjonal verneplan for fyrstasjoner (Riksantikvarens rapporter nr. 24 1997). Hele verneplanen er forventet gjennomført i første halvdel av 2001. Til sammen 84 fyrstasjoner og 5 tåkeklokker er foreslått fredet. Av disse er 22 bemannede fyrstasjoner og 49 ubemannede fyrstasjoner i statens eie. I tillegg er 8 i privat og 3 i kommunal eie. Dessuten er 2 fyrstasjoner dels i statlig og dels i privat eie.

Fyrstasjonene har ofte en helt spesiell beliggenhet. Kombinert med ruvende konstruksjon gjør dette fyrene til betydningsfulle kulturminner. Utbyggingen av det norske fyrvesen i det nittende århundre var et av de største prosjekter som den norske stat hadde gjennomført, og en del av fyrstasjo-

nene står i dag som monumentale byggverk som på en imponerende måte uttrykker Norge som en kyst- og sjøfartsnasjon. Riksantikvarens verneplan skal sikre at et utvalg av disse vernes for ettertiden.

Når det gjelder vernekriteriene som er lagt til grunn, er hver fyrstasjon betraktet som en helhet, der alle elementene ved stasjonen er tillagt betydning. Fyrstasjonene er videre vurdert dels ved stasjonens egenverdi, og dels ved at fyrstasjonen er sett i en videre sammenheng som alder, autentitet, teknologi, materialbruk, arkitektur, forhold til omgivelsene, annen kulturhistorie, fyrene som arbeidsplass og samfunn, geografisk fordeling og til sist fyrets tilgjengelighet og anvendelse i annen sammenheng. Gjennomføringen av verneplanen skjer i henhold til §§ 15 og 19 i kulturminneloven. Verdier knyttet til kystlandskapet, naturforholdene og allmenne friluftsinnteresser er i stor grad også kartlagt, i sammenheng med kulturminnene eller i fylkesvise verneplaner etter naturvernloven og handlingsplaner for sikring og tilrettelegging av friluftsområder.

Som tidligere nevnt har fyrstasjonene i Norge de seneste tiår gjennomgått en omfattende modernisering og automatisering, slik at det ikke lenger er behov for personell til å ta seg av den daglige driften ved fyrstasjonene. Fyrstasjonenes værharde beliggenhet gjør dem utsatt for betydelig slitasje. Ettersom vedlikeholdet av den bygningsmassen som er i aktiv bruk av fyrstasjonene må prioriteres, må vedlikehold av anlegg som ikke er i bruk nedprioriteres.

Fiskeridepartementet er positiv til verneplanen og legger stor vekt på at det både gjennom statlig aktivitet og lokal forankring blir iverksatt tiltak for å ta vare på den spesielle kystkulturen, og i denne sammenheng særlig fyrstasjonene. Det understrekes imidlertid at det isolert sett ikke er tilstrekkelig å fatte vedtak om fredning. Med begrensede ressurser må Kystverket prioritere og konsentrere vedlikeholdet om de fyrstasjonene som er en aktiv del av navigasjonssystemet til sjøs, slik at det er mulig å opprettholde et høyt sikkerhetsnivå i farledene.

Kystverket har ansvar for å ivareta krav knyttet til vern/bevaring av eiendommer som de har forvaltningsansvar for. Som en del av oppfølgingen av Riksantikvarens verneplan foreslår derfor Regjeringen at Fiskeridepartementet og Miljøverndepartementet utreder alternative forvaltningsformer for fredede fyrstasjoner som ikke lenger benyttes som navigasjonshjelpemiddel, eller som av andre årsaker kan avhendes.

For å oppnå reduksjon av fyrstasjonens driftskostnader, og for å effektivisere Kystverkets eiendomsforvaltning, legger Fiskeridepartementet til grunn at eiendommer som ikke har navigasjonsmessig betydning avhendes eller overføres til andre.

De fyrstasjonene som utfra en navigasjonsmessig vurdering ikke kan overføres til andre, vil kreve omfattende vedlikehold dersom de ikke skal tape bruks- og verneverdi.

5.4 Fyrmuseum

Ulikt en del andre etater, som for eksempel Statens vegvesen og Jernbaneverket, har ikke Kystverket opprettet et særskilt etatsmuseum. Kystverket stilte seg derfor positiv til en forespørsel fra lokale krefter som arbeidet for et frem-

tidig fyrmuseum på Lindesnes fyr. Det var i denne sammenheng diskusjon om støtte på linje med den faglige ikke-økonomiske støtten som Kystverket i flere år har gitt til etablering av lokale fyrmuseum. Formålet med denne støtten har vært å ivareta og dokumentere Kystverkets lokale historie.

I St.meld. nr. 33 (1996-97) ble det sagt at Regjeringen ville komme tilbake med en nærmere vurdering av denne saken i budsjettproposisjonen for 1998. Her ble det vist til at Fiskeridepartementet hadde registrert initiativet til å etablere et nasjonalt fyrmuseum på Lindesnes, men departementet konstaterte imidlertid at det ikke forelå fullstendige planer for etablering og drift.

I august 2000 fikk Fiskeridepartementet oversendt en utredning om etablering av en museumsorganisasjon for norske fyr, som er utarbeidet av en arbeidsgruppe bestående av representanter fra bl.a. Kystverket, Riksantikvaren og Vest-Agder fylkeskommune. Utredningen er et resultat av et samarbeid mellom Fylkeskonservatoren i Vest-Agder og Kystdirektoratet som en oppfølging av St.meld. nr. 33 (1996-97), og bygger på et arbeid fra 1997 utført av Stiftelsen Lindesnes Fyr. For å få en realisering av museumsløsningen for norske fyr, forutsettes det en samfinansiering mellom kommune, fylke og stat. Fiskeridepartementet er i utgangspunktet positiv til den foreslåtte museumsløsningen. På bakgrunn av investeringsbehov og rådende vedlikeholdssituasjon i fyrtjenesten, kan departementet likevel ikke tilrå å prioritere denne aktiviteten på bekostning av arbeidet med å trygge sikkerheten og fremkommeligheten i farledene langs kysten. I denne vurderingen ligger også at det er en rekke fyr og fyreiendommer som allerede er åpne for allmennheten. Fiskeridepartementet vil imidlertid understreke at en museumsløsning for norske fyr vil bli sett i sammenheng med utredningen om alternative forvaltningsformer for fredede fyrstasjoner og andre ikke-aktive installasjoner.

5.5 Målene for fremtidig drift av fyrtjenesten

Kystverket skal planlegge og sørge for utbygging, drift og vedlikehold av en moderne, pålitelig og rasjonell navigasjonsinfrastruktur på norsk område. For å oppnå dette må etaten kontinuerlig arbeide for å:

- innrette tjenesten i samsvar med behovet til de sjøfarende
- heve den profesjonelle standard på fagområdet
- utnytte ressursene effektivt.

Kystverket skal legge standard prosedyrer til grunn for etablering av navigasjonsinfrastruktur, og slike prosedyrer vil gjøre det mulig for Kystverket å:

- forenkle periodisk og annen gjennomgang av navigasjonsinfrastrukturen ved hjelp av dokumenterte analyser
- få et bedre og mer homogent tjenestenivå over hele landet
- identifisere fremtidige ressursbehov.

Målsettingen er å kunne tilby en riktig balanse av konvensjonell og elektronisk navigasjonsinfrastruktur. Faktorer som har betydning for dette målet er:

- trafikkvolum, tetthet og type trafikk
- den fysiske karakteren av et område
- kjente farer og risiko
- behovet for dekning og nøyaktighet
- annen tilgjengelig navigasjonsinfrastruktur.

Resultatet må være et nøye balansert utvalg av innretninger og systemer som er til nytte for mer eller mindre erfarne sjøfarende gjennom alle faser av en seilas, enten ved navigasjon i en havn, langs kysten eller på det åpne hav. Som følge av den teknologiske utviklingen har fokus i den senere tid særlig vært satt på globale satellittnavigasjonssystemer.

6 Nye investeringer, vedlikeholdsarbeid og økonomiske planrammer for fyrtjenesten

6.1 Generelt om nyinvesteringer

Hoveddelen av utgiftene i fyrtjenesten er i dag knyttet til drift og vedlikehold av den allerede etablerte og omfattende infrastruktur av fyr, lykker og merker langs kysten. Som tidligere nevnt utgjør denne infrastrukturen en del av et helhetlig system av navigasjonshjelpemidler, hvor også Kystverkets øvrige infrastrukturtiltak og fartøyenes egne hjelpemidler inngår. I St. meld. nr. 46 (1996-97) Havner og infrastruktur for sjøtransport blir det for perioden 1998-2001, lagt til grunn at 833 mill. kroner skal benyttes til utbygging og vedlikehold av fyr og merker. I Saldert budsjett for 2001 er det bevilget 232,7 mill. kroner til fyrtjenesten. Med dette er det totalt bevilget om lag 850,3 mill. kroner (i nominelle tall) til fyrtjenesten i perioden 1998-2001, noe som tilsvarer i overkant av 100 prosent av den nominelle planrammen.

I de senere år har vedlikehold vært prioritert framfor nyinvesteringer innen fyrtjenesten. I revidert nasjonalbudsjett for 1998, jf. St.prp. nr. 65 (1997-98) Omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 1998, ble det lagt opp til omprioriteringer fra nyinvesteringer til vedlikehold innen fyrtjenesten. Stortinget sluttet seg til dette ved behandlingen av revidert nasjonalbudsjett, jf. Innst. S. nr. 252 (1997-98). Det var på dette tidspunkt nødvendig å prioritere vedlikeholdsarbeid, da akkumulerte slitasjeskader over tid kunne representere en risiko for driftssikkerheten og dermed for sikker ferdsel i farledene. Tilsvarende ble det i budsjettforslaget for 1999, jf. St.prp. nr. 1 (1998-99), lagt vekt på å prioritere vedlikehold framfor nyinvesteringer. I forbindelse med Stortingets behandling av budsjettforslaget for 2000, jf. Budsjett-innst. S. nr. 13 (1999-2000), ble det avsatt 5 mill. kroner til nyinvesteringer innen fyrtjenesten. I Saldert budsjett for 2001 er det bevilget 20 mill. kroner til nyanlegg og investeringer på området.

Regjeringen har i langtidspanoden 2002-2011 lagt opp til en satsing på nyinvesteringer innen fyrtjenesten. Høsten 2000 la regjeringen frem St.meld. nr. 46 (1999-2000) Nasjonal transportplan 2002-2011. I Nasjonal transportplan er det sammenfatningsvis lagt vekt på følgende prioriteringer for investeringer i farledene: satsing på utdyping og forbedring av grunne og svingete farleder der trafikkforholdene tilsier dette, utskifting fra flytende til faste merker langs store deler av kysten og ferdigmerking av sentrale hurtigbåtleder på Vestlandet og i Nord-Norge. Denne satsingen på nyinvesteringer må ses i sammenheng med forslag til en tilsvarende økt satsing på drift og vedlikehold i Nasjonal transportplan. Det er viktig å følge opp en økt satsing på nyinvesteringer med tilstrekkelige vedlikeholdsmidler slik at ikke den nye eller eksisterende infrastruktur etterhvert vil forfalle, med de konsekvenser det vil kunne få for sikkerheten til sjøs.

I den planlagte innretningen av investeringsmidlene er det tatt hensyn til utviklingen av tilgjengelige navigasjonshjelpemidler. Det er viktig at utviklin-

gen av den statlige infrastrukturen er i overensstemmelse med den utviklingen man ser i strukturen på den samlede skipstrafikken og navigasjonshjelpemidler om bord i fartøyene. Når det gjelder utviklingen i retning av økt bruk av hurtigbåter er det derfor i Nasjonal transportplan lagt opp til en økt satsing på spesialmerking i forhold til denne fartøygruppen. Den planlagte utskiftingen fra flytende til faste merker vil være til nytte for all sjøtransport som har behov for et merkesystem med nøyaktig posisjonsbestemmelse. Av særlig betydning vil dette være for hurtigbåttrafikken som p.g.a. høy fart er avhengig av nøyaktige navigasjonshjelpemidler.

6.2 Spesielt om hurtigbåtleder

Oppmerking av hurtigbåtleder er ment å skulle tilrettelegge og øke sikkerheten for denne type sjøtrafikk. Det har vært gjennomført flere arbeider og studier i forhold til sikkerhet for hurtigbåttrafikken. Høsten 1992 oppnevnte regjeringen et utvalg som skulle se på de sikkerhetsmessige sider ved den utvikling man så i retning av økende bruk av hurtiggående fartøyer. Utvalget la frem sin innstilling våren 1994. I NOU 1994: 9 Om sikkerhet og forhold som har betydning for norsk hurtigbåtnæring blir det pekt på flere forhold, både i forhold til fartøyene selv og eksterne infrastrukturtiltak, som er av betydning for sikkerheten i hurtigbåttrafikken. I forhold til farledsoppmerkingen ble det pekt på følgende mulige forbedringsområder:

- «kvalitet» på fyr og lykter, fyrlykters mørke periode bør ikke overstige 1-2 sekunder
- erstatning av lysbøyer med faste installasjoner
- anbringelse av radarreflektorer (øker mulighetene for en tidlig radarobservasjon)
- anbringelse av radarsvarere (Racon) på steder der radaridentifikasjon er vanskelig
- opprettelse av nye fyr eller lykter
- etablering av nye bøyer eller staker
- omskjerming av eksisterende fyr og lykter
- utstyre faste og flytende merker med refleks
- indirekte belysning.

I årene 1993-1997 ble det foretatt en oppgradering av oppmerking i leder benyttet av hurtigbåter på en del strekninger på kysten av Vestlandet, Trøndelag og Nordland. Oppgraderingen har bestått i oppsetting av nye innretninger med lyssignaler, forbedring av eksisterende lyssignaler og oppsetting av reflekser og radarreflektorer. Forbedring av eksisterende lyssignaler har i hovedsak bestått i å tilpasse fyrlysets mørkeperioder til navigasjon med hurtigbåt.

I arbeidet med Nasjonal transportplan har det blitt arbeidet ytterligere med å kartlegge behovet for oppmerking av farledene, bl.a. med tanke på hurtigbåttrafikken. Arbeidet har avdekket et betydelig behov for bedret oppmerking av leder beregnet for hurtigbåttrafikken. Tiltak rettet mot hurtigbåttrafikken er derfor et av satsingsområdene innen fyr- og merketjenesten i Nasjonal transportplan.

I Nasjonal transportplan er det videre definert 8 transportkorridorer. Disse utgjør et overordnet, nasjonalt transportnettverk og omfatter alle 4

transportformene - sjø, luft, veg og bane. I nettverket inngår også terminaler og knutepunkter som binder korridorer sammen. Når det gjelder oppmerking av hurtigbåtleder er omtalen i Nasjonal transportplan konsentrert til to av korridoromtalene. I korridor 4; Kristiansand-Stavanger-Bergen-Ålesund-Trondheim, er det lagt opp til spesialmerking av de resterende deler av hurtigbåtlede-dene i korridoren. I korridor 7; Trondheim-Bodø, er merking av hurtigbåtle-den en prioritert oppgave.

Undersøkelseskommisjonen etter hurtigbåten MS Sleipners forlis 26. november 1999, avga 8. november 2000 en rapport til Justisdepartementet. Her ble det fremmet en rekke forslag som kan øke sikkerheten for hurtigbå-ter, jf. NOU 2000: 31 Hurtigbåten MS Sleipners forlis 26. november 1999. I for-hold til bedret infrastruktur til sjøs anbefaler kommisjonen at arbeidet med merking av hurtigbåtleder forseres, og fremholder viktigheten av at det plas-seres ut bølgevarslere på utsatte steder langs kysten med stor hurtigbåttra-fikk.

Satsingen på hurtigbåtleder er allerede fulgt opp i Saldert budsjett 2001, hvor det bevilges 20 mill. kroner til nyanlegg og investeringer i forbindelse med forbedring av seilingsikkerheten for ro-ro passasjerferger og hurtigbåter. For å ivareta behovet for tilstrekkelige midler til drift og vedlikehold av infra-struktur, er driftsbudsjettet økt med 2 mill. kroner.

6.3 Prioriterte oppgaver av betydning for fremtidens fyr- og merketjeneste: Revidering av havne- og farvannsloven og oppfølging av nasjonal transportplan 2002-2011

Arbeidet med å revidere havne- og farvannsloven er igangsatt. Det er nedsatt et utvalg som etter planen skal legge frem en innstilling for Fiskerideparte-mentet 1. november 2001. Utvalget skal bl.a. se nærmere på muligheten for å etablere et system for klassifisering av farleder. Et slikt system vil kunne få betydning for prioriteringen mellom ulike investeringsprosjekter, og Fiskeri-departementet vil komme tilbake til dette i forbindelse med lovarbeidet.

I St.meld. nr. 46 (1999-2000) Nasjonal transportplan 2002-2011 pekes det videre på at det statistiske grunnlaget for vurdering av risikoen for maritime ulykker langs norskekysten til dels er mangelfullt. Dette har sammenheng med ufullstendig sjøtrafikkstatistikk og at årlig antall sjøulykker er relativt lavt. Fiskeridepartementet vil imidlertid legge opp til et samarbeid mellom ulike aktører og ansvarlige direktorat for å bedre eksisterende datagrunnlag. Departementet vil også arbeide videre med å utvikle relevante prioriterings-verktøy for bl.a. investeringer i farledene. Ved å identifisere områder der behovene er størst, vil disse tiltakene samlet sett kunne bidra til å styre inves-teringer i fyrstjenesten på en langt mer hensiktsmessig måte.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Som det fremgår av teksten over og av Nasjonal transportplan 2002-2011, er det behov for å øke vedlikeholdsinnsatsen i fyrtjenesten. Det akkumulerte vedlikeholdsbehovet på sektoren har oppstått som følge av at drift og slokningsberedskap har vært prioriterte oppgaver innen fyrtjenesten.

For å komme ajour med vedlikeholdet, samt å opprettholde denne forbedrede kvalitetstilstanden, har Kystdirektoratet i januar 2001 foretatt en fornyet gjennomgang av status på området, jf. kap. 4.4. Direktoratets anslag er at det må benyttes 260 mill. kroner årlig til drift, vedlikehold og fornyelser på området. Sammenliknet med Saldert budsjett for 2001 innebærer dette en årlig økning på rundt 27 mill. kroner. I tillegg kommer utgifter i forbindelse med oppgraderinger og reparasjoner av ubemannede fyrstasjoner. Behovene for hver enkelt stasjon må kartlegges ytterligere før det kan gis presise kostnadsanslag for dette arbeidet. Kystverket har likevel anslått nødvendige vedlikeholdskostnader til ubemannede fyrstasjoner til å ligge på rundt 180 mill. kroner.

I Nasjonal transportplan er det for perioden 2002-2005 foreslått en årlig ramme på 204 mill. kroner til drift og vedlikehold innen fyrtjenesten. Forslagene som fremmes i denne meldingen har imidlertid til hensikt å få redusert kostnadsnivået og vedlikeholdsbehovet i fyrtjenesten slik at dette kommer i overensstemmelse med planrammene som er foreslått i Nasjonal transportplan.

Det forventes at avbemanning på sikt, sammen med forslagene om avhending og utleie av fyrinstallasjoner det ikke er behov for i en navigasjonsmessig sammenheng, vil bidra til å styrke Kystverkets vedlikeholdskapasitet. Kostnader i forbindelse med omstilling, bruk av inntekter og effektiviseringsgevinster knyttet til salg, utleie og avhending av fyrstasjoner vil bli tatt opp i den ordinære budsjettprosessen. Inntekspotensialet i forbindelse med salg av fyrstasjoner er vanskelig å anslå, ettersom dette vil avhengige av om installasjonene legges ut for salg på det åpne marked eller ikke.

Personalkostnader knyttet til dagens 31 bemannede fyr varierer ut fra lokale forhold. Kystdirektoratet har anslått en gjennomsnittlig innsparing i forbindelse med avbemanning på 1,5 mill. kroner per fyrstasjon. Ut ifra foreløpige anslag legger Kystdirektoratet til grunn at av dagens 116 fyrtjenestemenn, kan 50 personer tilbys arbeid som vedlikeholdspersonell. Dette innebærer en gjennomsnittlig innsparing i lønnskostnader på 27 mill. kroner. I og med at det legges til grunn at avbemanning skal gjennomføres over tid, vil innsparingen komme som følge av personellforflytning og naturlig avgang.

I tillegg til dette vil Kystverket kunne få inntekter fra utleie og salg av fyrstasjoner. Det er ikke mulig å anslå størrelsen på slike inntekter, da dette vil være avhengig av forhandlinger med mulige interessenter.

Det legges også til grunn at vedlikeholdsutgiftene i fyrtjenesten kan reduseres på bakgrunn av avhending og utleie av bygningsmasse knyttet til fyrstasjoner. Der det ikke er interessenter for utleie eller overdragelse, og installasjonene ikke er fredet eller ikke har navigasjonsmessig betydning, kan det bli

aktuelt med riving. I sum vil dette redusere behovet for midler til vedlikehold innen fyrtenesten. Det er likevel ikke mulig å gi konkrete overslag på dette ettersom vedlikeholdsutgiftene vil variere over tid.

Omorganiseringen av Kystverket, jf. St.meld. nr. 13 (2000-2001) Om organisering av Kystverket og omstrukturering av fyrtenesten bør sees i sammenheng. Formålet med disse prosessene er bl.a. å redusere utgifter og effektivisere driften. Det kan derfor ikke nå fastslås nøyaktig om man oppnår det beskrevne vedlikeholdsbehovet som Kystdirektoratet har anslått. Fiskeridepartementet vil imidlertid arbeide for at disse mål nås, og vil komme tilbake til Stortinget om dette gjennom rapportering i de årlige budsjettprosesser. Som en del av omorganiseringen av Kystverket vil det bli sett nærmere på gebyrstrukturen og inntektsfinansieringen i etaten.

Å legge om de 31 bemannede fyrene til drift uten fyrbetjening, er anslått til å koste i størrelsesorden 75-80 mill. kr. Årsaken er at de bemannede fyrstasjonene må legges om til ny drift uten bemanning, noe som vil kreve investeringer i mer energiøkonomisk teknisk utstyr. Det er også nødvendig å klargjøre bygningene som står igjen uten bemanning med tanke på mest mulig vedlikeholdsfri drift.

Administrativt vil forslagene i denne meldingen først og fremst innebære at dagens fyrbetjening må omskoleres til generelt vedlikeholdsarbeid, og at Kystverkets tilrettelegging av dette arbeidet derfor blir gjenstand for enkelte endringer. Ved at omstruktureringene i fyrtenesten gjennomføres over flere år, legges det også opp til naturlig avgang for det personellet Kystverket ikke vil ha behov for. Etaten vil også ha muligheter til å benytte personell på grunnlag av ordinær personalrulling i organisasjonen. Organisasjonene vil på vanlig måte bli involvert i prosessen med avbemannning av fyrstasjonene.

8 Konklusjon

Regjeringen foreslår på bakgrunn av innholdet i denne meldingen at det foretas en gradvis avbemannning av samtlige fyrstasjoner.

Videre legges det opp til at Fiskeridepartementet og Miljøverndepartementet sammen utreder alternative forvaltningsformer for fredede, ikke-aktive fyrstasjoner.

Ved avhending av fyrstasjoner som ikke lenger har navigasjonsmessig betydning, vil Fiskeridepartementet som hovedprinsipp prioritere allmennhetens interesser. Departementet vil komme tilbake til spørsmålet om avhendingsfullmakt for fyrstasjoner i forbindelse med Arbeids- og administrasjonsdepartementets prosess med å revidere avhendingsinstruksen for statlig eiendom.

Kostnader i forbindelse med avbemannning, bruk av inntekter og effektiviseringsgevinster knyttet til salg, utleie og avhending av fyrstasjoner vil bli tatt opp i de årlige budsjettprosessene. Som en del av omorganiseringen av Kystverket vil det bli sett nærmere på gebyrstrukturen og inntektsfinansieringen i etaten.

På bakgrunn av rådende vedlikeholdssituasjon i fyrstasjonene og behovet for å trygge sikkerheten og fremkommeligheten i farledene langs kysten, kan Regjeringen ikke tilrå å prioritere midler til etablering av et fyrmuseum. En museumsløsning for norske fyr vil likevel bli sett i sammenheng med utredningen om alternative forvaltningsformer for fredede, ikke-aktive fyrstasjoner.

Fiskeridepartementet

tilrår:

Tilråding fra Fiskeridepartementet av 16. mars 2001 om Fyrstasjonene - posisjon og betydning i en moderne navigasjonsinfrastruktur blir sendt Stortinget.
