Regeringskansliet
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

registrator@enterprise.ministry.se

Remissvar på betänkandet Tredje sjösäkerhetspaketet - Hamnstatskontrolldirektivet, Övervakningsdirektivet, Flaggstatsdirektivet (SOU 2009:90)

Sammanfattning

Hamnstatskontrolldirektivet

Transportstyrelsen delar i huvudsak utredningens förslag, men anser att det kan föreligga vissa frågetecken kring hur långt det utökade bemyndigandet till Transportstyrelsen sträcker sig. Dessutom efterfrågas en utökad rapporteringsskyldighet. Vidare ställer sig Transportstyrelsen frågande till varför inga ändringar föreslås i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, samt motsvarande förordning.

Övervakningsdirektivet

Transportstyrelsen efterfrågar vissa förtydliganden när det gäller direktivets tillämpningsområde (avsnitt 4.4.1), uppgiftskrav vid transport av farligt gods (avsnitt 4.6), översändande av information om vissa fartyg (avsnitt 4.9), åtgärder i samband med tillbud eller olyckor till sjöss (avsnitt 4.11) samt sekretess (avsnitt 4.16). Transportstyrelsens starkaste invändningar mot utredningens förslag gäller avsnitten om datoriserat utbyte av uppgifter mellan medlemsstaterna (avsnitt 4.7) och SafeSeaNet (avsnitt 4.13). Invändningarna gäller sammanfattningsvis det faktum att tillsynen över infrastrukturhållaren har lämnats oreglerad i utredningens förslag.

Flaggstatsdirektivet

Transportstyrelsen har inget att erinra mot förslaget.

Hamnstatskontrolldirektivet

Avsnitt 3.4.1 Utökat bemyndigande till Transportstyrelsen

Utredningen föreslår att Transportstyrelsen ges ett utökat bemyndigande som innebär dels att styrelsen utpekas som behörig myndighet, och dels att styrelsen ska fullgöra de uppgifter som enligt direktivet ska fullgöras av Sverige. Transportstyrelsen ser i huvudsak positivt på detta, men anser att vissa frågetecken uppstår. I de delar av direktivet där medlemsstaterna åläggs att utföra diverse uppdrag ska detta alltså genom det utökade bemyndigandet utföras av Transportstyrelsen. Detta är enligt styrelsens synsätt inga problem så länge reglerna behandlar frågor som inte direkt pekar på enskild. Det finns dock situationer där frågan är något oklar, bland annat vad gäller regler om tillträdesförbud i artikel 16. Här sägs att vissa specifikt utpekade fartyg *ska* beläggas med tillträdesförbud under vissa förutsättningar. I fartygssäkerhetsförordningen föreslås emellertid endast en uppmaning till Transportstyrelsen att följa direktivet. Se kommentarer till avsnitt 3.7.

Avsnitt 3.5.3 Direktivets tillämpningsområde (artikel 3)

Transportstyrelsen delar utredningens uppfattning om att undantaget angående statsfartyg ska införas i fartygssäkerhetslagen (2003:364) (FSL), men anser att det sätt på vilket man definierar statsfartyg bör vara samma som det som används i 3 kap. 1 § och 3 kap. 12 § FSL. Läsare av lagen kan annars få uppfattningen att det handlar om olika sorters fartyg.

Avsnitt 3.6.10-11 Inspektionsformer (artikel 13-14)

Transportstyrelsen delar utredningens uppfattning om att en bestämmelse som tydliggör i vilken form en inspektion kan göras tas in i fartygssäkerhetsförordningen.

Avsnitt 3.7 Tillträdesförbud (artikel 16)

Transportstyrelsen anser att utredningens förslag på ny 7 kap. 2 § fartygssäkerhetsförordningen (2003:438) är något missvisande. I 7 kap. 1 § finns idag regler om när ett fartyg ska beläggas med tillträdesförbud. I 7 kap. 2 § finns ytterligare grunder för tillträdesförbud som grundar sig på det nuvarande hamnstatskontrolldirektivet. Det förslag som utredningen presenterar kan enligt Transportstyrelsen tolkas på lite olika sätt. För en läsare ser det ut som om *grunderna* för tillträdesförbud finns i 7 kap. 1 §, medan 7 kap. 2 § reglerar *på vilket sätt* Transportstyrelsen ska gå tillväga (Transportstyrelsen *ska vid beslut om tillträdesförbud följa de bestämmelser* som anges i artikel 16...). Artikel 16 innehåller emellertid klara bestämmelser om specifika fartyg som ska beläggas

med tillträdesförbud, förutom bestämmelser om hur myndigheten ska gå tillväga. Därför vore det enligt Transportstyrelsen lämpligare att utöver nu föreslagen förordningstext lägga till en ny 7 kap. 1 § 5 där man pekar ut ”fartyget är ett sådant som anges i artikel 16.1 i hamnstatskontrolldirektivet” eller liknande.

Avsnitt 3.10 Rapport från lotsar och hamnmyndigheter (artikel 23)

Direktivet ålägger endast lotsar och hamnmyndigheter och/eller -organ att rapportera uppenbara avvikelser till den behöriga myndigheten. I många europeiska länder är emellertid sjötrafikinformationstjänster en del av hamnmyndigheten eller hamnorganet och omfattas således av rapporteringsskyldigheten, och enligt Transportstyrelsen finns det anledning att även i Sverige låta rapporteringsskyldigheten omfatta dessa, dvs. VTS. Även andra personer inom lotsningsverksamheten, såsom båtmän, bör omfattas. Lydelsen skulle i 5 kap. 16 a § i så fall kunna bli ”Hamninnehavare, VTS och personal sysselsatta inom lotsningsverksamhet är skyldiga att till Transportstyrelsen lämna uppgifter [...]”.

Transportstyrelsen anser vidare att rapporteringsskyldigheten i förslaget till 5 kap. 16 a § förutom ”uppenbara avvikelser” bör omfatta även olyckor och (allvarliga) tillbud. Detta kan förtydligas genom att införa en mening med lydelsen ”Med uppenbara avvikelser avses också olyckor och allvarliga tillbud”.

Avsnitt 3.11 Informationsutbyte och samarbete (artiklar 24-26)

Transportstyrelsen noterar att utredningen hänvisar till 7 kap. 6 § 1 när det gäller styrelsens bemyndigande att utfärda föreskrifter angående rapporteringsskyldighet. En bestämmelse om rapporteringsskyldighet inför ankomst finns också i 7 kap. 1 § 5, och om denna kompletteras med ett bemyndigande rörande rapporteringsskyldighet även vid avgång är den bestämmelsen möjligen bättre och tydligare än den i 7 kap. 6 § 1. Transportstyrelsen önskar också att denna rapporteringsskyldighet knyts till en sanktionsbestämmelse, något som tycks saknas idag.

Avsnitt 3.12 Ersättning för kostnader (artikel 28)

Den föreslagna ändringen i SJÖFS 2008:94 är redan genomförd genom TSFS 2009:125.

Övrigt

Transportstyrelsen noterar att utredningen endast har föreslagit ändringar i fartygssäkerhetslagen och -förordningen. Det finns dock anledning att ändra även i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (LÅFF), åtminstone i 6 kap. 3 § som hänvisar till nuvarande hamnstatskontrolldirektiv.

Det föreligger vidare frågetecken kring huruvida det är tillräckligt att i fartygssäkerhetsförordningen peka ut Transportstyrelsen som behörig myndighet när hamnstatskontrolldirektivet även omfattar det tillsynsansvar som huvudsakligen återfinns i LÅFF. Detsamma gäller för övrigt också barlastvattenlagen även om denna lag ännu inte trätt i kraft. De ändringar som nu införs i fartygssäkerhetslagen och -förordningen innebär ett välkommet förtydligande av Transportstyrelsens skyldigheter och befogenheter vid hamnstatskontroll, och det vore olyckligt om detta inte också skulle gälla de delar som omfattas av kontrollen av miljövärdighet (och senare också barlastvattenhantering). Transportstyrelsen vill därför uppmana departementet att utreda frågan ytterligare.

Övervakningsdirektivet

Avsnitt 4.4.1 Direktivets tillämpningsområde (artikel 2)

Transportstyrelsen efterfrågar en närmare utveckling av vad det egentligen innebär att direktivet inte ska tillämpas på "bunker". Ska det förstås som att själva bunkeroljan inte omfattas av direktivets bestämmelser om t.ex. deklaration av farligt gods?

Likaså önskas en förklaring på vad det innebär att "utrustning" inte omfattas av direktivet. Vilken "utrustning" menas? AIS, VDR och LRIT räknas tydligen som utrustning (se exempelvis punkten 7 i preambeln samt rubriken till bilaga II till direktiv 2002/59/EG, samt punkterna 6 och 25 i preambeln samt artikel 6b.1 i direktiv 2009/17/EG), men direktivet omfattar onekligen sådan utrustning. Vilken utrustning är det då som ska undantas?

Avsnitt 4.6 Uppgiftskrav vid transport av farligt gods (artikel 12)

Artikel 12.1b i direktivet refererar till resolutionen MSC.150(77). Denna resolution har numera ersatts av MSC.286(86) vilket innebär en diskrepans i kravbilden mellan gemenskapsrätten och det internationella regelverket som har arbetats fram inom IMO. Kravet om säkerhetsdatablad är dessutom reglerat genom artikel II till EG-förordningen 1907/2006 (REACH-förordningen). REACH-förordningen och Övervakningsdirektivet är tyvärr inte harmoniserade i detta hänseende, vilket ställer till med praktiska problem. Ytterligare en brist (som gäller såväl direktivet som förordningen) är att de befintliga regelverken i princip uteslutande tar höjd för kemikalietransporter i förpackad form (dvs. ADR/RID/IMDG och ICAO-TI). Till följd av detta uppkommer svårigheter vid transporter av kemikalier, gas och olja i bulk eftersom dessa ämnen kan ha andra transportbenämningar än det förpackade godset. Vissa kemikalier är enbart farliga i bulk och inte förpackad form varför transportbenämning helt saknas i ADR/RID/IMDG och ICAO-TI. Övervakningsdirektivet kräver rapportering av allt farligt gods oavsett förpackning inklusive flytande kemikalier, gas och olja.

Avsändaren på land tillämpar dock i princip uteslutande REACH-förordningen. På säkerhetsdatabladet saknas därför både anpassat utrymme och följaktligen även ifylld uppgift avseende transporter av kemikalier, gas och olja.

Avsnitt 4.7 Datoriserat utbyte av uppgifter mellan medlemsstaterna (artikel 14)

Transportstyrelsen lämnar följande synpunkter på avsnitt 4.7, men har även angränsande synpunkter som har förts till avsnitt 4.13 nedan.

Transportstyrelsen saknar en analys bakom utredningens konstaterande att FRS redan idag fyller de krav som ställs upp i den ändrade artikeln. För att konstatera detta måste utredningen utvärdera hur systemet fungerar i praktiken. Direktivet ställer bl.a. krav på att informationsöverföring ska kunna ske dygnet runt (artikel 14.2.b) samt att medlemsstaterna på begäran, utan dröjsmål, ska kunna översända uppgifter till andra medlemsstater (artikel 14.2.c). Här finns ett tydligt krav på tillgänglighet dygnet runt. Transportstyrelsens uppfattning är att sådan tillgänglighet inte finns idag. Systemet är periodvis obevakat och några utbyten av information kommer inte att ske om systemet går ner.

Transportstyrelsen delar således inte utredningens uppfattning om att FRS uppfyller de krav som direktivet ställer och att några författningsändringar inte skulle vara nödvändiga. Transportstyrelsens bedömning är att författningsändringar är nödvändiga, exempelvis i form av ett utökat bemyndigande för Transportstyrelsen att föreskriva för infrastrukturhållaren om vilka krav man kan ställa på systemet med stöd av direktivet. Denna bedömning utvecklas närmare under avsnitt 4.13 nedan.

Avsnitt 4.9 Översändande av information om vissa fartyg (artikel 16)

Enligt förslag till förändring i 6 kap. 8 a § 7 fartygssäkerhetsförordningen (2003:438) föreslår utredningen att man vid en kontroll ska fästa avseende vid om "fartyget enligt en rapport från lots eller hamn uppvisar uppenbara avvikelser som kan äventyra sjösäkerheten eller innebära en miljörisk". Bestämmelsen hör förmodligen ihop med den föreslagna nya bestämmelsen i 5 kap. 16 a § fartygssäkerhetslagen (2003:364) som föreslås med anledning av hamnstatskontrolldirektivet och som ålägger "hamninnehavare och lotsar" en uppgiftsskyldighet. Transportstyrelsen anser att kretsen av uppgiftsskyldiga inte bör inskränkas till enbart hamninnehavare och lotsar, se avsnitt 3.10 ovan. I enlighet med det resonemang som myndigheten för där, bör vad gäller 6 kap. 8 a § 7 fartygssäkerhetsförordningen åtminstone VTS läggas till. Lydelsen skulle då bli "[...]fartyget enligt en rapport från lots, VTS eller hamn uppvisar uppenbara avvikelser som kan äventyra sjösäkerheten eller innebära en miljörisk".

Avsnitt 4.11 Åtgärder i samband med tillbud eller olyckor till sjöss (artikel 19)

Artikel 19.2 ändras och det anges nu att fartygsoperatören, befälhavaren och ägaren av aktuellt gods på begäran ska översända vissa uppgifter till de behöriga nationella myndigheterna.

Transportstyrelsen anser att det är oklart vilken part som har det huvudsakliga ansvaret för denna skyldighet och anser att utredningen borde ha uppehållit sig vid denna fråga. Problemet är inte unikt för just den här artikeln i direktivet, tvärtom finns det ett flertal åligganden enligt direktivet som åvilar flera parter gemensamt, se framför allt skyldigheten för ankomstanmälan i artikel 4.1 som åvilar fartygsoperatören, agenten eller befälhavaren. I samband med att det nu införs en ny delad skyldighet i artikel 19 finns det anledning att nämna något om hur ansvaret ska tolkas.

För Transportstyrelsens del blir frågan om det delade ansvaret kanske särskilt problematiskt när det gäller uppföljningen av bristande eller utebliven rapportering av bl.a. ankomstanmälan och nu även av det nya kravet i artikel 19.2.

Avsnitt 4.13 SafeSeaNet (artikel 22 a)

Transportstyrelsen lämnar följande synpunkter som avser artikel 22 a, men vill även hänvisa till angränsande kommentarer under avsnitt 4.7 ovan.

Inledningsvis kan nämnas att det i förslaget till ändring av förordningen (2007:1161) med instruktion till Sjöfartsverket bara står att verket ska uppfylla uppgifterna enligt 2009/17/EG, men man bör också nämna 2002/59/EG.

Det största problemet med utredningens förslag är att förslaget enligt Transportstyrelsens mening är högst otillfredsställande när det gäller tillsynen över att FRS svarar mot SafeSeaNet.

I artikel 22 a punkterna 1-3 klargörs att medlemsstaterna ska införa kommunikationssystem som möjliggör informationsutbyte genom SafeSeaNet enligt närmare bestämmelser i bilaga III till direktivet.

Utredningen har gjort bedömningen att Sjöfartsverket även fortsatt ska anförtros uppgiften att sköta utveckling och drift av FRS och dess återkoppling med SafeSeaNet, inbegripet de krav på systemet som ställs upp i den nya bilagan III (s. 159). Man föreslår att detta tydliggörs i Sjöfartsverkets instruktion.

Problemet, som Transportstyrelsen ser det, är att utredningen inte har lämnat en lösning på hur tillsynen över infrastrukturhållaren (i detta fall Sjöfartsverket) ska ske. Utredningen anger att "med hänsyn till Transportstyrelsens verksamhet och ansvarsområde och den betydelse FRS och SafeSeaNet har för dessa i fråga om rapportering om farligt gods och avfall är det viktigt att Sjöfartsverket och Transportstyrelsen har ett samarbete i frågor som rör FRS. Enligt utredningens uppfattning behöver dock inte detta författningsregleras" (s. 160).

Transportstyrelsen delar inte utredningens uppfattning att tillsynen eller samarbetet inte bör författningsregleras. Det finns tvärtom stor anledning att formalisera ett samrådsförfarande mellan myndigheterna eller att skapa en ny föreskrivanderätt för Transportstyrelsen för att säkerställa tillsynen över infrastrukturhållaren.

Enligt förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen ska Transportstyrelsen särskilt ansvara för frågor om

1. krav på infrastruktur, fordon, fartyg och luftfartyg,

2. kompetenskrav och behörigheter,

3. krav på infrastrukturförvaltare, trafikorganisatörer och trafikföretag,

4. trafikregler, nyttjande av infrastruktur, anläggningar och service,

[...]

Frågan som utredningen lämnar obesvarad är: hur och i vilken form ska Transportstyrelsen kunna utföra detta ansvar vad gäller tillsynen över infrastrukturhållaren av FRS?

I punkten 4 i artikeln står att medlemsstaterna ska se till att informationssystem eller informationsnät som utvecklas följer kraven i direktivet samt är kompatibla med och anslutna till SafeSeaNet. Utredningen anser inte att bestämmelsen föranleder några förslag från utredningens sida, men anger att det finns långtgående konsekvenser som kan väntas i anledning av denna bestämmelse (s. 160). Transportstyrelsen anser att detta är exempel på sådana krav på infrastruktur och dess nyttjande vilket Transportstyrelsen har ansvar för enligt sin instruktion. Enligt utredningens förslag har Transportstyrelsen dock i praktiken överhuvudtaget ingen möjlighet att bedriva sådan tillsyn.

En reglering är nödvändig för att tydliggöra myndigheternas roller. Detta kan ske genom att förtydliga de båda myndigheternas instruktioner. Det bör också utredas om Transportstyrelsen bör ges ett bemyndigande att föreskriva för infrastrukturhållaren vilken kravbild som ska gälla för att systemet ska motsvara direktivets krav. Frågan man bör ställa sig är: om infrastrukturhållaren inte tillser att FRS svarar mot SafeSeaNet, vad händer då?

Utredningen anger (s. 161) att "utöver informationssystem som avser fartygsrapportering kan artikel 22 a punkten 4 väntas innebära att andra informationssystem inom gemenskapen, enligt direktivets text även utan direkt koppling till fartygsrapportering, i framtiden ska göras kompatibla med och anslutas till SafeSeaNet. En sådan integrering av informationssystemen kommer naturligtvis att fordra ett mycket stort arbete med bl.a. ingående överväganden av konsekvenserna för handhavande av personuppgifter och avseende registerföring och sekretess." Här torde man avse bl.a. hamnstatskontrollinformation som snart ska integreras med SafeSeaNet. Transportstyrelsen anser att myndigheten bör vara med och påverka detta,

åtminstone på samrådsnivå, men kanske även genom att ha bemyndigande att ställa krav på infrastrukturförvaltare. Detta kräver i vart fall en författningsreglering.

Avsnitt 4.16 Sekretess (artikel 20 a punkt 3 fjärde stycket och artikel 24)

Transportstyrelsen upplever det som något oklart vilka uppgifter som omfattas av bestämmelsen i 17 kap. 6 a § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Utredningen nämner AIS- och LRIT-uppgifter och uppgifter som lämnas i och om SafeSeaNet (s. 164). I den föreslagna lydelsen av 17 kap. 6 a § finns dock inget krav på att uppgifterna ska ha lämnats i enlighet med direktiv 2009/17/EG. Innebär det att utredningens förslag är bredare än vad direktivet avser och att även uppgifter som Sverige får exempelvis i system som hamnstatskontrolldatabasen Sirenac (Paris Mou) eller GISIS-systemet träffas av bestämmelsen? Vad menas med "det internationella samarbetet"? Utredningen har inte närmare gått in på vilka konsekvenserna det får om tillämpningen utökas jämfört med direktivet.

Flaggstatsdirektivet

Transportstyrelsen har inget att invända mot förslaget.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Staffan Widlert efter föredragning av juristerna Erik Lövrup, Anna Bizzozero och Camilla Östlund.

Staffan Widlert