

2004-09-13

0701-04-16975

Johan Franson, 011-19 11 51

Sjösäkerhetsarbetet

Regeringen beslutade den 19 april 2001 att Sjöfartsverket skulle anordna ett internationellt sjösäkerhetsseminarium. Regeringen beslutade också att Sjöfartsverket till detta skulle skriva en rapport om vilka åtgärder, som vidtagits för att förbättra sjösäkerheten under tiden 1994-2001. Sjöfartsverkets rapport, daterad den 1 oktober 2001, presenterades vid seminariet.

I denna promemoria kommer kortfattat att redovisas vad som fortsättningsvis gjorts inom sjösäkerhetsarbetet fram till idag. Promemorian kan ses som en komplettering av rapporten. Den är inte en fullständig komplettering men den innehåller det som ansetts vara viktigast att belysa.

1. Roropassagerarfartyg

Det arbete med roropassagerarfartygs säkerhet, som inleddes av FNs sjöfartsorganisation, International Maritime Organization (IMO) efter Estonias förlisning, avslutades internationellt med den s k SOLAS-konferensen 1995, vid vilken ett stort antal ändringar av den grundläggande sjösäkerhetskonventionen SOLAS 74 beslutades. SOLAS-konferensen beslutade också att regionala överenskommelser om roropassagerarfartygs stabilitet fick träffas under vissa förutsättningar. Finland, Sverige, Tyskland, Danmark, Norge, Storbritannien och Irland träffade 1996 en sådan överenskommelse, den s k Stockholmsöverenskommelsen. Nederländerna anslöt sig senare till denna överenskommelse. Denna överenskommelse innehöll strängare krav på roropassagerarfartygs stabilitet och flytbarhet än de krav, som beslutats vid SOLAS-konferensen.

Stockholmsöverenskommelsen, som ställer krav på alla roropassagerarfartyg, oavsett flagg, som regelbundet trafikerar de avtalsslutande ländernas hamnar, har i praktiken endast ändrats på så sätt att en förbättrad modellförsöksmetod, som är en del av överenskommelsen,

Datum
2004-09-13

Vår beteckning
0701-04-16975

tillämpas. Förbättringarna är gjorda på grund av den kunskap och erfarenhet man fått genom en ökad modellförsöksverksamhet.

Stockholmsöverenskommelsen var, som ovan sagts, en regional överenskommelse, som gällde roropassagerarfartyg, som trafikerade de avtalsslutande ländernas hamnar i reguljär trafik. Den gällde Östersjöområdet, Nordsjön och delar av nordöstra Atlanten. Dess tekniska innehåll har nu genom Europaparlamentets och Rådets direktiv 2003/25/EG om särskilda stabilitetskrav för roropassagerarfartyg gjorts gällande för alla EU-länder. Direktivet träder successivt i kraft fram till 2015.

2. Stora passagerarfartygs säkerhet

I rapporten från 2001 berörs det arbete med stora passagerarfartygs säkerhet, som inleddes år 2000. Det var ett arbete, som föranleddes av att passagerarfartyg tenderade att bli mycket stora och av att utvecklingen av reglerna för passagerarfartyg inte alltid varit planmässig utan delvis ”accident driven”.

Arbetet, som avsågs vara proaktivt, sattes igång mycket ambitiöst inom IMO. Ett stort arbetsprogram beslutades. Det visade sig så småningom att programmet var så ambitiöst att det var svårt att hålla samman.

Efter en tid inträffade tankfartygen Erikas och Prestiges förlisningar utanför de franska och spanska Atlantkusterna. Dessutom kom terroristattacker mot New York och Washington den 11 september 2001.

Tankfartygsolyckorna föranledde mycket arbete inom IMO (se nedan under 5) liksom arbetet med sjöfartsskydd, föranlett av händelserna den 11 september. Dessa två frågor blev så tunga inom IMO att arbetet med stora passagerarfartygs säkerhet försenades.

Vid det 78:e mötet med IMOs sjösäkerhetskommitté, som hölls i maj 2004, togs emellertid nya tag. En ny plan för arbetet med stora passagerarfartygs säkerhet lades upp och sjösäkerhetskommittén tog ett fast grepp om arbetet; det sades, bl a av Sverige, under kommitténs överläggningar att arbetet måste slutföras på ett riktigt och trovärdigt sätt.

Arbetet med stora passagerarfartygs säkerhet går inte bara in på tekniska frågor utan berör också operativa förhållanden ombord och sjöräddning. Det berör inte bara kryssningsfartyg och liknande fartyg utan även roropassagerarfartyg.

3. Stora bulkfartyg

I rapporten 2001 nämndes det arbete, som inom IMO pågått med säkerheten hos stora bulkfartyg; arbetet avsåg stora fartyg som förde torra bulklast.

Datum
2004-09-13

Vår beteckning
0701-04-16975

Säkerheten hos stora bulkfartyg var ett internationellt problem av samma magnitud som säkerheten hos roropassagerarfartyg. Sverige berördes inte direkt av detta problem eftersom stora bulkfartyg inte finns i den svenska handelsflottan.

Arbetet med säkerheten hos stora bulkfartyg har nu avslutats. Det har pågått i närmare tio år. Arbetet har lett till att regler om lastluckors styrka, vattennivåalarm i vissa utrymmen i fartygen och förbättrad livräddningsutrustning införts.

IMO hade tidigare dessutom principiellt beslutat att alla nya bulkfartyg, avsedda för transporter av vissa tyngre laster (1 000 kilo/kvadratmeter och däröver) och med en längd om 150 meter eller mer, skulle ha dubbelskrov. Vid sjösäkerhetskommitténs möte i maj i år ändrade kommitténs majoritet på detta beslut. Detta uppfattades av många länder, däribland Sverige, som en besvikelse.

4. IMO-arbetet i övrigt

IMO är den organisation, som enligt den grundläggande havsrättskonventionen, har rätt att utarbeta säkerhetsregler för den internationella sjöfarten. IMO har f n 163 medlemsstater. Sett med svenska ögon anses IMO vara en långsam och trög organisation. Det är emellertid en inte rättvisande bild av IMO.

Den internationella sjöfarten kräver internationella regler. Världshandeln skulle hindras avsevärt om enskilda länder eller regioner ställde egna krav på säkerhetsområdet eftersom fartyg engagerade i internationell sjöfart i princip rör sig över hela jorden. Arbetet inom IMO går med svenska ögon sett långsamt men vid en jämförelse med andra FN organisationer fort. Det är dessutom ofrånkomligt att vissa kompromisser ibland måste accepteras.

Förutom de stora frågorna, som t ex passagerarfartygs säkerhet eller sjöfartsskyddet, pågår ett tråget arbete på många fronter inom IMO med att förbättra sjösäkerheten. SOLAS-konventionen, som är det grundläggande regelverket inom sjösäkerhetsområdet, förändras och förbättras hela tiden. Ett helt nytt kapitel V, som behandlar navigationsutrustning har beslutats. Kapitel II-2, som behandlar brandskydd på fartyg, har – inte minst efter svenska insatser – avsevärt förbättrats. Sverige driver också tillsammans med vissa andra länder ett arbete i IMO för att förbättra säkerheten vid övningar med livräddningsutrustning ombord på fartyg; dessa innebär inte sällan att fartygens besättningar utsätts för risker, som är onödiga. SAR-konventionen, som behandlar sjöräddning, har – också efter betydande svenska insatser – anpassats så att hänsyn tas till de ökande migrationen av människor till havs.

Datum
2004-09-13

Vår beteckning
0701-04-16975

Tidigare har nämnts arbetet med sjöfartsskydd, som bidrog till att något försena arbetet med stora passagerarfartygs säkerhet. Detta arbete ledde till ett nytt kapitel XI-2 i SOLAS-konventionen och den s k International Ship and Port Facility Code, ISPS koden samt vissa andra smärre tillägg till konventionen.

Det nya regelverket kan inte beskrivas som sjösäkerhetsregler även om det indirekt positivt påverkar sjösäkerheten. Genom regelverket snabbades dock införandet av AIS (Automatic Identification System) transponders upp och man ställer krav på att fartyg i internationell trafik skall ha ett s k Continuous Synopsis Record (CSR) ombord. Det är ett dokument, som innehåller uppgifter om fartygets ägare- och driftförhållanden, som ökar öppenheten inom sjöfarten. Det kommer att ha en betydelsefull indirekt påverkan på sjösäkerheten.

Ett arbete bedrivs numera också inom IMO för att i framtiden kunna revidera hur IMOs medlemsstater fullgör de skyldigheter de har enligt av IMO beslutade regelverk. Detta är något helt nytt. Arbetet har sin grund i att många av IMOs medlemsstater hävdar sina rättigheter som suveräna stater enligt de regelverk IMO beslutat medan det inte sällan varit så att dessa stater valt att bortse från de skyldigheter de har enligt samma regelverk. Det blivande revisionssystemet kommer att vara frivilligt men kommer – enligt den inom IMO rådande uppfattningen – att över tiden bli tvingande. Detta kan också komma att förändra IMOs roll från att vara en traditionell samarbetsorganisation inom FN-familjen till att bli en organisation med överstatliga inslag.

5. EU

Dubbelskrov

Tidigare har nämnts att tankfartygen Erikas och Prestiges förlisning med åtföljande omfattande oljeutsläpp ledde till arbete inom IMO. Detta arbete hade sin grund i EU. Frankrike och Spanien i förening med övriga EU länder drev tanken att den utfasning av tankfartyg med enkelskrov och införandet av dubbelskrov, som sedan länge beslutats i MARPOL 73/78 konventionen, som är en IMO-konvention, skulle påskyndas. I praktiken framstod det som ett hot från EU att om IMO inte gjorde som EU ville i denna fråga skulle EU besluta regionala regler om utfasningen av enkelskrov.

IMO anpassade sig efter de europeiska kraven efter Erikaolyckan. IMO anpassade regel 13G i bilaga 1 till MARPOL, som innehåller utfasningsbestämmelsen, till EUs krav. EU beslutade därefter

Datum
2004-09-13

Vår beteckning
0701-04-16975

Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 417/2002, som från tekniska utgångspunkter har samma innehåll som den reviderade regel 13G.

När sedan Prestigeolyckan inträffade beslutade EU att snabba på utfasningen av enkelskrov ännu mer. Man beslutade förordningen (EG) nr 1762/2003 varigenom den tidigare förordningen ändrades. IMO anpassade sig till den nya EG-förordningen men detta tärde mycket på EUs förtroendekapital hos IMOs övriga medlemsstater.

De initiativ, som togs inom EU, kommer avgjort att leda till en förbättring av säkerheten inom tankfartygsflottan, som trafikerar EU, på ett antal års sikt; flottan kommer att förnyas snabbare och genomsnittligt bli yngre. På sikt är det mer oklart vad det kommer att innebära eftersom dubbelskrovstankfartyg är svårare att underhålla än enkelskrovsfartyg. Det är inte heller mycket troligt att olyckorna med Erika och Prestige hade sin grundläggande orsak i att de var enkelskrovsfartyg utan snarare att de varit föremål för felaktiga reparationer, dåligt underhåll eller bristande tillsyn eller en kombination av detta. Några entydiga förklaringar till varför olyckorna inträffade finns inte.

Övervakning och rapportering

Inom EU har beslutats Europaparlamentets och Rådets direktiv 2002/59/EG om inrättande av ett övervaknings- och informationssystem för sjötrafik i gemenskapen.

Direktivet innehåller krav på medlemsstaterna och sjöfarten på dessa att övervaka sjötrafiken, att anmäla att man avser att anlöpa en gemenskapshamn och vilken last man för m m, att ha viss utrustning ombord i fartygen ("svart låda"), att övervaka trafikseparationsystem och efterlevnaden av krav på särskild rapportering m m. Direktivet ställer också krav på att medlemsstaterna skall kunna anvisa "places of refuge" till nödställda fartyg, dvs platser dit fartyget skall kunna gå eller tas om det befinner sig i en nödsituation.

Direktivet ersätter ett tidigare direktiv, som främst ställde krav på rapportering av laster med farligt gods. Detta direktiv fungerade inte. Det nya övervakningsdirektivet ställer stora krav på medlemsstaterna och kan uppfattas som byråkratiskt. Det är dock så att det ger och kommer att ge en mycket bättre bild av sjöfarten på EUs vatten än vad vi tidigare har haft och det kommer att ge ett bättre underlag om beslut om insatser mot fartyg kommer att behöva fattas.

EMSA

Genom Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) 1406/2002 om inrättande av en europeisk sjösäkerhetsbyrå skapades det som i dagligt tal

Datum
2004-09-13

Vår beteckning
0701-04-16975

kallas EMSA. EMSA är en myndighet, underställd kommissionen, som skall bistå kommissionen i utvecklingen och genomförandet av europeiska sjösäkerhetsregler. EMSA skall särskilt arbeta med frågor, som rör hamnstatskontroll, lagstiftning om klassificeringssällskap, säkerheten på passagerarfartyg, säkerheten för fartygsbesättningar och sjöfolks utbildning, certifiering och vakthållning. EMSA kommer också att få uppgifter, som rör sjöfartsskydd och bekämpning av förorening till sjöss.

EMSA är en förhållandevis ny myndighet, som ännu inte formerats helt. Man har således ännu inte anställt alla dem, som skall arbeta för byrån och det har först i år beslutats att byrån skall placeras i Lissabon; tills vidare är den placerad i Bryssel.

Det är idag svårt att säga vilken betydelse EMSA slutligen kommer att få. Den kommer dock sannolikt att vara betydande. EU består idag av 25 medlemmar. Skillnaderna på deras handelsflottor, dessas storlek, sammansättning och inte minst säkerhetsnivå, är betydande. EMSA kommer sannolikt att kunna, när det gäller säkerheten och sjöfartsskyddet, att aktivt bidra till att nivåerna ensas. Detta kommer främst att betyda att vissa medlemmars fartyg kommer att få en högre nivå (några av dessa stater har betydande handelsflottor) medan andra länder marginellt kan få en något lägre nivå. I det stora hela kan man emellertid utgå från att en förbättrad tillämpning av den europeiska sjösäkerhets- och sjöfartsskyddslagstiftningen kommer att leda till en förbättrad säkerhet och ett förbättrat sjöfartsskydd i Europa som helhet.

6. Sverige

Föreskrifter och särregler

Den svenska sjösäkerhetslagstiftningen är så uppbyggd att statsmakterna beslutar ramlagstiftning. I denna bemyndigas Sjöfartsverket att utfärda detaljföreskrifter. När sådana beslutas sätter Sjöfartsverket i kraft de internationella regelverken, som ofta är mycket tekniska till sin natur. Inom Sjöfartsverket handhas detta främst av Sjöfartsinspektionen.

Massan av Sjöfartsverkets föreskrifter är mycket stor. I vissa delar är den föråldrad och systematiken i den är inte bra. Sedan ett par år pågår ett arbete inom Sjöfartsinspektionen, i vilket hela massan av föreskrifter ses över och till stora delar skrivs om, just för att få alla föreskrifter helt uppdaterade och bättre systematiserade. Arbetet kommer i allt väsentligt att vara färdigt inom två år.

I detta arbete är en av hörnpelarna att de svenska föreskrifterna på de områden som är internationellt reglerade inte skall ha annat innehåll än de internationella reglerna. I de svenska föreskrifterna skall inte heller föras in

Datum
2004-09-13

Vår beteckning
0701-04-16975

tolkningar, som avviker från tolkningar, som beslutats internationellt. Endast om det inte finns en internationell tolkning och den internationella regeln kräver en tolkning skall en svensk sådan beslutas.

Denna principiella inställning innebär dock att svenska föreskrifter kan beslutas på områden, som inte är internationellt reglerade om det internationellt beslutats att de inte skall regleras. Någon internationell reglering finns t ex i mycket liten utsträckning när det gäller arbetsmiljö- och bostadsförhållanden på fartyg.

Inställningen är föranledd främst av medlemskapet i EU. Enligt Rådets förordning (EG) 613/91 om överflyttning av fartyg från ett register till ett annat inom gemenskapen och en förordning om ändring av denna hindras en medlemsstat att ställa andra krav inom SOLAS-, MARPOL och lastlinjeområdena än som ställts av en annan medlemsstat, från vilken en svensk redare förvärvar fartyget. I det läget framstår svenska särkrav som missriktade. De skulle leda till att svenska fartyg inköpta från ett EU-land skulle kunna komma att behandlas annorlunda än fartyg inköpta från ett land inköpt utanför EU eller byggt för en svensk redares räkning.

I föreskriftsarbetet satsar Sjöfartsverket också på arbetsmiljöfrågorna. Dessa är till stor del nationella svenska regler, eftersom det internationellt finns en knapphändig reglering. Den satsningen, som är ett resultat bl a av den nya fartygssäkerhetslagen (2003:364), kommer också att leda till en ökad satsning på tillsyn av arbetsmiljön på svenska fartyg. Den kommer delvis att ske i samarbete med Arbetsmiljöverket.

Sjösäkerhetsarbetet inom Sjöfartsverket

Sjöfartsverkets uppgifter har i sak alla med sjösäkerhet att göra. Det må gälla sjökartläggning, lotsning, farledsutmärkning eller Sjöfartsinspektionens arbete. En renodling av arbetet inom Sjöfartsverket kommer att ske från och med den 1 oktober 2004. Alla frågor, som idag ligger inom Sjöfartsinspektionens verksamhet, kommer att beslutas av chefen för Sjöfartsinspektionen. Till de frågor, som ligger på Sjöfartsinspektionen, kommer också att föras frågor som gäller föreskrifter om och myndighetsbeslut i ärenden som gäller lotsning, sjötrafik och utmärkning.

Tanken med denna förändring, som sker till följd av en ändring av 13 § förordningen (1995:589) med instruktion för Sjöfartsverket, är att skilja på Sjöfartsverkets två roller, den som utförare av tjänster och som sektorsmyndighet för sjöfartsfrågor, å ena sidan, och Sjöfartsverkets roll som myndighet å andra.

Datum
2004-09-13

Vår beteckning
0701-04-16975

Som inledningsvis sades är denna rapport inte en fullständig komplettering av det som hänt inom sjösäkerhetsarbetet sedan 2001, då den mer omfattande rapporten om sjösäkerhetsarbetet publicerades. Den är en komplettering av det som av Sjöfartsverket ansetts vara särskilt viktigt.

Johan Franson
Sjösäkerhetsdirektör