

Konsekvensutredning av föreslagna ändringar i nuvarande system för transport av förpackat farligt gods till sjöss i fartområde D och E samt på inre vattenvägar

Transportstyrelsens förslag:

- Regelförenkling: Det ska inte krävas något undantag från IMDG-föreskriften (TSFS 2015:66) för att få välja att istället tillämpa föreskrifterna om transport av förpackat farligt gods i fartområde D och E samt på inre vattenvägar (nuvarande SJÖFS 2007:21)
- ordet ”handburet” stryks i 1 § 4 i TSFS 2015:66 avseende undantag för sådant farligt gods som passagerare medför
- Föreskriften SJÖFS 2007:21 upphävs och ersätts av en föreskrift som tas in i Transportstyrelsens föreskriftssamling (TSFS).
- Den nya föreskriften utformas i större utsträckning med funktionsbaserade krav än den nuvarande (SJÖFS 2007:21).

A. Allmänt

1. Vad är problemet eller anledningen till regleringen?

1.1 Undantagsförfarande

Bakgrund

Transport av förpackat farligt gods till sjöss regleras internationellt genom IMDG-koden (International Maritime Dangerous Goods Code). Koderna är införlivade genom Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2015:66) om transport till sjöss av förpackat farligt gods (IMDG-koden) och gäller för alla transporter som utförs inom svenskt sjöterritorium. I föreskriftens 13 § anges att undantag kan medges om man istället uppfyller kraven i Sjöfartsverkets föreskrifter (SJÖFS 2007:21) om inrikes transport av förpackat farligt gods till sjöss i fartområde D och E.

På motsvarande sätt anges i SJÖFS 2007:21 att föreskrifterna får tillämpas av fartyg som har beviljats undantag av Transportstyrelsen.

Förutsättningarna för undantag anges i föreskriftens 3-5 §§. Bland annat ska fartyget ha genomgått en särskild besiktning där det befunnits lämpat för

transport av farligt gods. I dagsläget är det uppskattningsvis 80 fartyg som innehar undantag för att tillämpa dessa föreskrifter, varav huvuddelen utgörs av Trafikverkets vägfärjor.

Problemet med nuvarande undantagsmodell

I praktiken har vid dessa särskilda besiktningar från tillsynsmyndighetens sida inte uppställts några särskilda krav på fartygets konstruktion, utan ett fartyg har i regel ansetts lämpat för transport av farligt gods redan när det uppfyller de ordinarie kraven som gäller för dess certifiering. Möjligen har vissa krav uppställts på lös utrustning såsom extra handbrandsläckare. Eftersom det extra besiktningsskravet i 5 § SJÖFS 2007:21 dessutom uppfattades som onödigt betungande införde Transportstyrelsen 2015 en möjlighet för fartygsägaren att själv utföra den särskilda besiktningen – en form av egenbesiktning – där uppgifter om fartyget och dess arrangemang fylls i på en blankett som skickas in tillsammans med ansökan. På blanketten anges att uppgifterna kommer att kontrolleras av en fartygsinspektör vid nästa planerade besiktning.

Eftersom inga särskilda krav har ställts på fartygen och då den särskilda besiktningen gjorts i form av en egenbesiktning verkar detta förfarande inte ha den betydelse som det var tänkt från början. Det kan därför ifrågasättas om ett krav på särskild besiktning alls behövs. Om en besiktning inte behövs finns det inte heller någon anledning att uppställa ett krav på att fartyg ska ansöka om undantag hos Transportstyrelsen.

1.2 Nytryck av SJÖFS 2007:21

I samband med de ovan beskrivna ändringarna kommer Sjöfartsverkets föreskrifter och allmänna råd (SJÖFS 2007:21) om inrikes transport av förpackat farligt gods till sjöss i fartområde D och E att upphävas och istället ges ut som nytryck i Transportstyrelsens författningssamling, TSFS. Detta är i enlighet med de målsättningar som finns inom Transportstyrelsen att inom en viss period gå igenom och göra om alla gällande föreskrifter utfärdade av Sjöfartsverket till föreskrifter i Transportstyrelsens föreskriftssamling. När föreskriften görs om till en TSFS görs samtidigt en allmän genomgång där det kontrolleras att innehållet fortfarande är relevant och korrekt.

Det kan konstateras att svenska fartyg i inrikes sjöfart regleras genom Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2017:26) om inrikes sjöfart. Föreskrifterna om transport av farligt gods i D- och E-område gäller parallellt med dessa mer omfattande föreskrifter. I TSFS 2017:26 introducerats ett delvis nytt synsätt när det gäller tillsyn av svenska fartyg i inrikes sjöfart, som utgår från funktionsbaserade regler och där tillsynen i högre grad utförs av fartygsägarna själva, men granskas av

Transportstyrelsen. Det funktionsbaserade föreskriftsättet har inneburit att fartygsägare numera har möjlighet att själva välja på vilket sätt man uppfyller gällande krav. Föreskrifterna om transport av farligt gods i D- och E-område är däremot av ett mer detaljreglerande slag. I de flesta fall ska rederier som transporterar farligt gods till sjöss i D- och E-område uppfylla både Transportstyrelsens föreskrifter om inrikes sjöfart och föreskrifterna om transport av farligt gods i D- och E-område. Rederierna har i många fall anpassat sin verksamhet till de nya förutsättningarna. Det skulle därför vara en fördel för användarna om de båda regelverken utformas på ett liknande sätt.

1.3 Handburet farligt gods

Undantaget i TSFS 2015:66 för handburet gods som passagerare medför har föranlett en hel del frågor från användarna och det har framkommit att begreppet handburet har varit svårt att förstå. Frågorna har mestadels gällt huruvida kriteriet ”handburet” innebär att sådant gods som packats i bilar inte är undantaget för att det inte bärs ombord. Generellt har de inkomna synpunkterna varit att även sådant som passagerare medför i sina bilar bör omfattas av undantaget, och att det är så undantaget tidigare har tillämpats, utan att riskerna ombord på fartyget för den skull har ökat.

Begreppet ”handburet” infördes första gången i nytrycket TSFS 2015:66 och då med följande resonemang.

I nuvarande lydelse av bestämmelsen finns ingen uttrycklig mängdbegränsning, men Transportstyrelsen anser det vara befogat att ur en säkerhetssynpunkt begränsa godsets mängd för att det lätt ska kunna hanteras manuellt vid fara, exempelvis om det måste hivas överbord. Transportstyrelsen är av uppfattningen att mängdbegränsningen som införs inte får någon betydande påverkan på de berörda passagerarna, eftersom det i nuvarande lydelse av föreskriften uppställs krav på att godset ska vara avsett för privat bruk. Det får anses vara rimligt att anta att gods för privat bruk avser mindre mängder och således kan vara handburet.

Eftersom införandet av begreppet ”handburet” har visat sig inte vara till någon hjälp i den praktiska tillämpningen är det påkallat med en utvärdering och en eventuell ny bedömning i denna fråga.

2. Vad ska uppnås?

En regelförenkling, där ett onödigt besiktningskrav försvinner och undantagsförfarandet ersätts med ett smidigare förfarande eller andra krav. En ny TSFS-föreskrift för transporter i D- och E-område, som är uppdaterad och relevant i alla delar samt som bygger på funktionsbaserade regler där redaren ges större frihet att bestämma sättet på vilket kraven uppfylls. Ett

tydligare undantag för sådant farligt gods som passagerare medför för privat bruk.

3. Vilka är lösningsalternativen?

3.1 Effekter om ingenting görs?

Undantagskravet kvarstår och regelförenklingen med de tillhörande administrativa lättnaderna uteblir. D- och E-områdesföreskrifterna tas inte in i Transportstyrelsens författningssamling och genomgår inte någon modernisering med ökad flexibilitet för redaren. Begreppet ”handburet farligt gods” kvarstår utan närmare förklaring.

3.2 Alternativ som inte innebär reglering

Detta handlar om en justering av befintliga föreskrifter. Detta kan endast göras genom föreskriftsändring/-ar.

3.3 Regleringsalternativ

Undantagsförfarande

Eftersom nyttan av en särskild besiktning kan ifrågasättas och då ett undantagsförfarande dessutom tar tid och resurser i anspråk både för redarna och för Transportstyrelsen föreslås att denna modell överges. Att slippa ansöka om undantag för att få tillämpa D- och E-områdesföreskriften skulle innebära en betydande regelförenkling. Istället bör det i IMDG-föreskriften anges att transporter som alternativ kan få utföras i enlighet med SJÖFS 2007:21. På motsvarande sätt bör 2 § i SJÖFS 2007:21 ändras så att den inte hänvisar till fartyg som innehar undantag från IMDG-koden.

Därmed skulle Transportstyrelsen inta hållningen att det inte finns någon säkerhetsmässig eller annan anledning att uppställa andra krav på fartygens konstruktion än att de uppfyller ordinarie certifieringskrav. Detta låter sig göras i detta fall, då det är fråga om mindre fartyg med kort transporttid där transporter kan utföras på ett säkert sätt även utan att fartygen konstruerats med särskild hänsyn till transport av farligt gods. Däremot kan det finnas anledning att uppställa krav på att fartyget ska ha viss extra utrustning, såsom brandsläckare och personlig skyddsutrustning. Sådana krav är i så fall lämpliga att föra in i den nya D- och E-områdesföreskriften.

Något annat alternativ än det ovan beskrivna har inte kunnat identifieras och kommer därför inte att redovisas i denna konsekvensutredning.

Nytryck av SJÖFS 2007:21

Att alla gällande föreskrifter utfärdade av Sjöfartsverket ska gås igenom och ersättas av Transportstyrelseföreskrifter är naturligt eftersom det numera är Transportstyrelsen som är föreskrivande myndighet. När en SJÖFS gås

igenom för nytryck bör den samtidigt granskas ur förbättringssynpunkt. I detta fall har konstaterats att föreskriften bygger på detaljerade krav och att detta sätt att reglera skiljer sig från det synsätt som gäller bl.a. föreskrifterna om nationella fartyg på inrikes resa (TSFS 2017:26), som är parallellt tillämplig för de flesta fartyg som tillämpar SJÖFS 2007:21. I Transportstyrelsens rutin för föreskriftsarbetet anges numera att det alltid ska övervägas huruvida det lämpar sig att utforma föreskrifterna på ett funktionsbaserat sätt. Det finns med andra ord en önskan att använda denna utformning när det är möjligt, detta då det ger användaren större frihet vid tillämpningen än med detaljerade regler. I detta fall är bedömningen att det är möjligt och lämpligt att ge flera av de tidigare bestämmelserna i föreskriften en funktionsbaserad utformning.

Handburet farligt gods

Det finns flera olika sätt som den aktuella lydelsen skulle kunna göras om till för att minska osäkerheten kring dess praktiska betydelse. Exempelvis skulle man kunna byta ut "handburet" mot "mindre mängder" eller motsvarande. Man kan också tänka sig att i föreskriften tillhandahålla en definition av begreppet "handburet." Ett annat alternativ är att i likhet med vad som anges i ADR, föreskriva att farligt gods får medföras endast i vissa angivna mängder.

Frågan är dock huruvida en mängdbegränsning alls behövs. Resonemanget bakom införandet av begreppet "handburet" i föreskriften 2015:66 var att en sorts mängdbegränsning behövs bland annat utifrån risken för missbruk – framför allt risken att en privatperson skulle ta på sig att transportera stora mängder för andras räkning men under förevändning att det är för dennes eget bruk. En sådan uppgift skulle vara mycket svår för redaren att kontrollera och det skulle kunna utgöra en sorts kryphål för att slippa kraven på transporthandlingar och märkning av godset osv. En annan risk låg i att privatpersoner, utan att behöva följa farligt gods-regelverket, skulle kunna ta med sig sådana mängder som faktiskt skulle utgöra en potentiell fara för fartyget och andra ombordvarande. Önskan att minimera dessa risker, samt omständigheten att det i praktiken oftast ändå är mindre mängder farligt gods som medförs för privat bruk, ledde till slutsatsen att detta borde kodifieras och bedömningen var även att det lät sig göras utan egentliga praktiska konsekvenser.

Det kan i och för sig hävdas att motsatt slutsats också är möjlig – det behöver inte kodifieras just för att det ändå bara rör sig om mindre mängder vid dessa transporter. Transportstyrelsen har inte fått in klagomål om att undantaget för passagerare som transporterar gods för egen användning ofta skulle ha missbrukats. Säkerheten upprätthålls också genom att befälhavaren alltid har rätt att neka att ta ombord farligt gods som bedöms kunna innebära

säkerheten. En skyldighet för redaren att känna till vilket farligt gods som passagerare har med sig finns numera inbyggd i den aktuella bestämmelsen, genom lydelsen "...samt att befälhavaren bedömer att godset, med hänsyn till dess specifika egenskaper, kan medföras utan att det medför en risk från säkerhets- eller miljösynpunkt". En annan omständighet som kan tala för en generös tillämpning vad avser gods som privatpersoner medför är att det tycks finnas en samsyn internationellt om att IMDG-kodens krav, trots att det inte finns något uttryckligt undantag, inte gäller sådant gods som passagerare har med sig för eget bruk, detta oavsett om godset finns i en bil eller inte. I ett sådant perspektiv framstår begreppet "handburet" möjligen som långtgående, även om syftet inte var att begränsa transportsättet utan endast de medförda mängderna.

Av de fyra nämnda alternativen – att ersätta "handburet" med ett annat begrepp, att ange vissa kvantiteter som får medföras, att definiera "handburet" eller att helt utelämna mängdbegränsningen – framstår det sistnämnda som mest intressant. Att introducera ett nytt begrepp riskerar att föranleda nya tolkningsproblem. Någon önskan att i detta läge gå mot ökad detaljreglering i föreskriften finns inte, varför alternativet att ange vissa kvantiteter som får medföras inte framstår som lämpligt. Alternativet att tillhandahålla en definition av "handburet" skulle visserligen kunna fungera men en definition skulle i så fall behöva förtydliga att handburet avser mindre mängder och att det även kan avse gods som medförs i fordon. Slutsatsen är ändå att det är lämpligast att inte behålla begreppet "handburet", eftersom begreppet framstår som motsägelsefullt i och med att det inte innebär ett krav att godset ska bäras ombord. Införandet av detta begrepp har heller inte blivit det förtydligande som var avsikten. Det är Transportstyrelsens bedömning att en återgång till en skrivning utan mängdbegränsning är att föredra.

4. Vilka är berörda?

Mindre rederier som transporterar farligt gods i D- och E-områden, exempelvis på vägfärjor.

Transportstyrelsens handläggare som medger undantag enligt kraven i Sjöfartsverkets föreskrifter (SJÖFS 2007:21) om inrikes transport av förpackat farligt gods till sjöss i fartområde D och E.

Transportstyrelsens inspektörer som kontrollerar att rederiernas egenbesiktningar överensstämmer med inskickad dokumentation.

5. Vilka konsekvenser medför regleringen?

5.1 Företag

(X) Regleringen bedöms inte få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Samtliga konsekvenser för företagen beskrivs därför under 5.1.

() Regleringen bedöms få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Konsekvensutredningen innehåller därför ingen beskrivning under 5.1 utan samtliga konsekvenser för företagen beskrivs under avsnitt C.

För redarna medför förslaget om slopat undantagsförfarande en besparing i tid, eftersom administrationen kring ansökningarna, som i vanliga fall har behövt ges in vart femte år, nu försvinner. Vidare försvinner den kostnad som Transportstyrelsens ansökningsavgift har utgjort, närmare bestämt 2800 kronor per fartyg (2018). Framför allt försvinner den ovisshet som det innebär att en bedömning måste göras av om fartyget ska medges undantag eller inte.

Förslaget att, i samband med nytryck av D- och E-områdesföreskriften, gå igenom och i möjligaste mån utforma föreskriften enligt ett funktionsbaserat synsätt, innebär att kraven kommer att se annorlunda ut. I bilaga till denna konsekvensutredning finns en parallelluppställning där det framgår vilka ändringar som föreslås och även med kommentarer om varför de föreslås. Det är dock Transportstyrelsens bedömning att den nya föreskriften inte kommer att förändra kravbilderna som hittills har gällt genom SJÖFS 2007:21. Det är framför allt fråga om förenklingar, omflyttningar och omformuleringar – alltså inte några förändringar av betydelse för den praktiska tillämpningen. Nedan beskrivs de mest centrala ändringarna med en beskrivning av förväntade konsekvenser.

Maximalt 1 timme mellan hamnanlöp tas bort: Kravet på maximalt en timme mellan hamnanlöp har föranlett frågor angående vad som avses. Syftet med kravet får antas ha varit att kunna få snabb hjälp i en nödsituation. Det kan dock konstateras att det redan i definitionen av fartområde D framgår att området varken får sträcka sig längre än 6 nautiska mil från en skyddad plats eller längre än 3 nautiska mil från en strandlinje där nödställda kan ta sig i land. Det behövs därmed inte ett ytterligare krav med samma syfte i denna föreskrift.

Avsändarens informationskyldighet tas bort: Kravet träffar sådana transporter som är undantagna kraven i ADR, exempelvis transport av maskiner eller utrustning, transporter som genomförs av myndigheter, transporter i nödsituationer för att rädda människoliv, transporter av tömda ej rengjorda stationära kärl, samt transporter av begränsade eller reducerade

mängder. När det gäller sådana transporter på vägfärjor förväntar sig dessa passagerare typiskt sett inte att det tillkommer krav vid sjötransporten, eftersom de ser transporten som en förlängning av vägen.

Informationsskyldigheten blir därför sällan uppfylld. Att istället lägga detta ansvar på befälhavaren bör därför kunna leda till en mer aktiv kontroll och därmed en högre säkerhetsnivå. Eftersom föreskriften riktar sig främst till rederier är det dessutom mer relevant att det är befälhavaren som ges ansvaret att skaffa sig nödvändig information om lasten istället för avsändaren.

MSB:s föreskrifter (MSBFS 2016:8) om transport av farligt gods på väg i terräng (ADR-S) gäller fullt ut d v s även tidigare undantagna 1.1.3.1 (c): Transporter som genomförs av företag i samband med deras huvudverksamhet, såsom leveranser till byggarbetsplatser eller vid underhållsarbete är undantagna kraven i ADR-regelverket (1.1.3.1 (c)). Däremot gäller ADR-reglerna fullt ut för dessa transporter enligt SJÖFS 2007:21. Anledningen är att kvantiteterna som transporteras kan vara relativt stora. En transport enligt 1.1.3.1 (c) som är undantagen farligt gods-reglerna på väg blir således "full" ADR när den kommer på en vägfärja. Detta har med största sannolikhet inte fungerat i praktiken, av samma skäl som redovisats i föregående stycke. För transporten, som är helt undantagen på väg, skulle i så fall godshandlingar behöva upprättas och märkning och etikettering påföras bara för den tid som godset befinner sig på vägfärjan. Att ta bort kravet bedöms inte ha några konsekvenser i och med att befälhavaren ändå ska skaffa sig nödvändig information om lasten enligt 8§ och på så sätt kunna fånga upp transporter med stora kvantiteter.

Krav att fartyget ska vara lämpat för transport av farligt gods: Detta krav har tidigare kontrollerats genom en särskild besiktning och varit ett villkor för att få undantag från IMDG-föreskriften. Att fartyget ska vara lämpat att transportera farligt gods är ett krav som bör ställas även fortsättningsvis, dvs. även när det inte finns något undantagsförfarande. Fokus bör inte ligga på fartygets konstruktion, eftersom det i detta avseende bör räcka att fartyget innehar ordinarie certifikat. Att fartyget ska ha ett öppet däck är dock ett konstruktionsrelaterat krav som behålls (5 §). Däremot kan det behövas viss extra utrustning ombord, något som kan se olika ut beroende på vilka typer av farligt gods som ska transporteras. Ett funktionsbaserat krav med tillhörande allmänt råd bedöms vara lämpligt här, då det ger fartyget möjlighet att själv bedöma vilken utrustning som är lämplig.

5.2 Medborgare

De föreslagna ändringarna har inga effekter för medborgare, annat än att när de färdas som passagerare på exempelvis en vägfärja så behöver de inte

riskera att hamna i en diskussion huruvida det farliga gods de eventuellt medför ska ses som handburet eller inte.

5.3 Staten, regioner eller landsting och kommuner

De föreslagna ändringarna har effekter för Transportstyrelsen genom minskad tidskrävande administration för handläggare och inspektörer. Vad det gäller effekterna för Trafikverkets färjerederi se under avsnittet konsekvenser för företag. För staten i övrigt, regioner, landsting eller kommuner har de föreslagna ändringarna inga effekter.

5.4 Externa effekter

De föreslagna ändringarna har inga negativa externa effekter. Däremot kan den omständigheten att befälhavaren nu ges det formella ansvaret för att skaffa sig information om det undantagna farliga gods som förs ombord möjligen leda till att kontrollen utförs mer aktivt än vad som kanske har varit fallet tidigare. Detta kan i sin tur bidra till en förhöjd säkerhetsnivå.

6. Vilka konsekvenser medför övervägda alternativ till regleringen och varför anses regleringen vara det bästa alternativet?

Se ovan under rubrik 3.

7. Vilka bemyndiganden grundar sig myndighetens beslutanderätt på?

- 2 kap. 1 § och 3 kap. 2 och 4 §§ fartygssäkerhetsförordningen (2003:438)
- 15 § förordningen (2006:311) om transport av farligt gods
- 4 kap. 8 § förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg

8. Överensstämmer regleringen med eller går den utöver de skyldigheter som följer av EU-rättslig reglering eller andra internationella regler?

Regleringen är nationell och reglerar ett område som inte regleras genom internationella överenskommelser eller EU-rätt.

9. Behöver särskild hänsyn tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och finns det behov av speciella informationsinsatser?

Nej.

B. Transportpolitisk måluppfyllelse

Det övergripande målet för svensk transportpolitik är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Under det övergripande målet finns också funktionsmål och hänsynsmål med ett antal prioriterade områden.

Funktionsmålet handlar om att skapa tillgänglighet för människor och gods. Transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Samtidigt ska transportsystemet vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

Hänsynsmålet handlar om säkerhet, miljö och hälsa. Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt. Det ska också bidra till det övergripande generationsmålet för miljö och att miljökvalitetsmålen uppnås, samt bidra till ökad hälsa.

10. Hur påverkar regleringen funktionsmålet?

Regleringen bedöms inte få någon påverkan på funktionsmålet.

11. Hur påverkar regleringen hänsynsmålet?

Regleringen bedöms inte få någon påverkan på hänsynsmålet.

C. Företag

Avsnittet utgår, då förslaget inte bedöms få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Samtliga konsekvenser för företagen är istället beskrivits under avsnitt 5.1.

D. Sammanställning av konsekvenser

Berörd aktör	Effekter som inte kan beräknas		Beräknade effekter (tkr)	Kommentar
	Fördelar	Nackdelar		
Företag	Minskad administration. Funktionsbaserade krav ger ökad valfrihet		Kostnad för utfärdande av undantagscertifikat utgår (ca 3000 kr per fartyg)	
Medborgare				Ingen påverkan
Staten m.fl.	Minskad administration			
Externa effekter	Ev. förhöjd säkerhetsnivå			
Totalt				Enbart positiva konsekvenser

E. Samråd

Enligt 19 § förordningen (2006:311) om transport av farligt gods ska samråd ske med berörda myndigheter, i detta fall MSB.

Bilaga

Parallelluppställning