

li.remissvar@regeringskansliet.se
li.transport.remissvar@regeringskansliet.se

Transportstyrelsens remissvar över EU-kommissionens sjöfartspaket

Transportstyrelsens synpunkter

Transportstyrelsen tillstyrker delvis förslagen i sjöfartspaketet. Det är ett framåtsträvande regelpaket som syftar till att förbättra sjösäkerheten och skyddet för människa och miljö, modernisera reglerna och stärka efterlevnaden av dem. Transportstyrelsen stödjer denna strävan men anser att förslagen på sina ställen är väl ambitiösa och inte kostnadseffektiva. Transportstyrelsen har därför en del synpunkter på förslagen enligt nedan. Först presenteras generella synpunkter för hela förslaget, därefter redovisas detaljerade synpunkter under rubriker för varje enskild rättsakt.

Generella synpunkter

En generell synpunkt är hur regelpaketet ska finansieras. Enorma summor pengar krävs för att kunna genomföra paketet och det får oundvikligen konsekvenser någonstans. Visserligen anges det att förslaget är ”budgetneutralt” inom EU:s budget, dvs. det ska inte öka medlemsländernas kostnader i förhållande till EU utan istället tas ifrån EU:s infrastrukturbudget (CEF Transport). Dessa summor lär dock ha varit vikta för andra saker till en början, vilket leder till slutsatsen att det nu är något annat som inte blir gjort eller prioriterat. Det framgår inte någonstans i förslaget vilket arbete som blivit nedprioriterat till förmån för sjöfartspaketet. Medlemsländerna borde få veta vilka överväganden som ligger bakom finansieringen för att få en bättre bild av förslagets verkliga konsekvenser.

Att förslaget inte kommer leda till ökade kostnader för medlemsländerna i förhållande till EU innebär inte att det är budgetneutralt för medlemsstaterna eller sjöfartsbranschen. Sjöfartspaketet innehåller förslag på omfattande nya uppgifter, bl.a. tillsyn inom ramen för hamn- och flaggstatsdirektiven. Dessa nya föreslagna uppgifter ersätter inte befintliga verksamheter utan innebär en utökning i förhållande till nuvarande ordning. Det finns ingen befintlig

finansiering för dessa nya uppgifter, utan de ökade kostnader som de medför måste finansieras med nya medel inom medlemsstaten. Vissa nya föreslagna uppgifter faller inom det som på sjöfartsområdet inte finansieras med avgifter, och kan då komma att påverka den svenska statsbudgeten. Andra nya föreslagna uppgifter finansieras enligt Transportstyrelsens finansieringsmodell med avgifter, vilket innebär att förslagen kan medföra stora avgiftsökningar för sjöfartsbranschen.

Vidare finns det förslag i paketet som innebär att EU tar över ytterligare ansvarsområden ifrån medlemsländerna. Främst gäller detta förslaget till ändringar av Flaggstatsdirektivet. Till viss del även EMSA-förordningen. Nationella och lokala förutsättningar har dock stor betydelse för sjöfarten inom EU, både i förhållande till hur respektive land har strukturerat sjöfartsadministrationen och hur de geografiska förutsättningarna ser ut (i Sveriges fall bl.a. vår långa kust och kalla klimat). Transportstyrelsen anser därför det viktigt att bevaka att medlemsländerna inte överlämnar ansvarsområden till EU som bäst sköts av varje land själva. Det är inte förenligt med subsidiaritetsprincipen och riskerar att medföra lösningar som inte är ändamålsenliga och effektiva. Detsamma torde gälla frågor som Kustbevakningen och Tullverket ansvarar för.

Flera av rättsakterna innehåller förslag på att EU:s medlemsländer ska rapportera in olika uppgifter till kommissionen eller EMSA. Detta är ett verktyg som EU använder för ett flertal syften, men enligt Transportstyrelsens erfarenhet är det långt ifrån alltid som dessa uppgifter verkligen sammanställs och används. Samma tendenser finns i FN-organet IMO:s regelverk. Transportstyrelsen förespråkar därför en generell översyn av de internationella rapporteringskraven i syfte att minska dem till en hanterbar mängd där rapporteringen kan göra verklig nytta för alla parter. När det gäller sjöfartspaketet bör Sverige i förhandlingarna framhäva att varje enskilt rapporteringskrav alltid måste motiveras av att nyttan överväger den administrativa börda som kravet innebär. Om det finns alternativa, mindre tidskrävande sätt att uppfylla syftet på bör det alternativet väljas i första hand (exempelvis genom automatisk insamling av data, eller kontroll i samband med en EU-inspektion att ett medlemsland utför en viss uppgift).

Detaljerade synpunkter på respektive rättsakt

Olycksutredningsdirektivet

Transportstyrelsen tillstyrker att de definitioner som har varit problematiska uppdateras i direktivet, särskilt när det gäller ändringar som syftar till att skapa en harmonisering mellan trafikslagen.

Transportstyrelsen tillstyrker förslaget om att EU:s utredningsmyndigheter ska ha ett certifierat kvalitetsledningssystem. De initialt ökade kostnader som detta för med sig bör vägas upp av de effektiviseringar systemet leder till. Flera myndigheter arbetar redan enligt ISO 9001-standarden.

Transportstyrelsen tillstyrker också att flera olika myndigheter ska kunna rapportera in olyckor och tillbud till sjöss till EU:s databas (EMCIP). Transportstyrelsen bör vara en av dessa myndigheter. Däremot är det onödigt att även EU-kommissionen ska kunna rapportera in till databasen eftersom ett av syftena med databasen är att underrätta kommissionen om olyckor. Det finns också en risk för att olyckor i så fall blir dubbelt inrapporterade.

Hamnstatskontrolldirektivet

Syftet med förslaget är skapa ett uppdaterat, enhetligt och harmoniserat system av hamnstatskontrollinspektioner i hela EU, som kan rikta in sig på underpresterande sjöfart och därigenom förbättra sjösäkerheten och miljöprestandan för fartyg som är verksamma i EU:s vatten. Transportstyrelsen tillstyrker denna ambition.

Förslaget att inkludera fiskefartyg i hamnstatskontrollen på frivillig basis är positivt då det bedöms leda till förbättrade säkerhets-, miljö-, arbets- och levnadsvillkor inom fiskerisektorn. Transportstyrelsen vill i förhandlingarna verka för att EU sneglar på den pågående försöksverksamheten inom Paris MoU, så att de nya EU-reglerna utformas utifrån lärdomarna inom Paris MoU om hur en effektiv kontroll bör utformas.

Förslaget om miljömässiga hänsyn behöver jämföras med andra rättsakter på området för att säkerställa att fartyg inte påverkas dubbelt eller på ett oförutsebart sätt.

Ändringarna i direktivet innebär en ökad digitalisering, vilket Transportstyrelsen är generellt positiv till, men vi håller inte med om att e-certifikat ska ingå i fartygets riskprofil och ”premiera” riskprofilen. Transportstyrelsen anser att riskprofilen hellre borde spegla fartygets säkerhets- och miljöprestanda. Det är också i dagsläget svårt att överblicka vilka investeringar som krävs av Transportstyrelsen för att genomföra förslaget. Myndigheten utfärdar till exempel just nu inga e-certifikat vilket är en väsentlig del av förslaget. Transportstyrelsen vill också särskilt bevaka att dessa IT-system:

- är teknikneutrala och rättssäkra (särskilt när det gäller överföring av data),
- inte leder till onödigt ökad administrativ börda för branschen och medlemsstaterna, samt att de

- utformas på ett enhetligt sätt så att det finns en guidning i hur e-certifikaten ska kontrolleras.

Transportstyrelsen tillstyrker förslaget om att ge hamnstaterna en större flexibilitet i att avstå ifrån inspektioner som man bedömer inte är prioriterade eller hinns med. Ytterligare en aspekt borde dock tas med i förslaget, nämligen korta liggetider. Fartyg med kort liggetid borde kunna klassas som lika tungt vägande skäl för en missad inspektion som när ett fartyg endast ligger till kaj nattetid.

Kommissionen föreslår ett krav på att det ska vara två hamnstatsinspektörer vid en utökad inspektion. Transportstyrelsen motsätter sig inte detta i sak, men noterar att det kommer innebära en stor omställning av den befintliga tillsynsverksamheten och en utökning av antalet inspektioner som behöver göras jämfört med idag, vilket kommer kräva omfattande resurser för Transportstyrelsen. Den föreslagna uppgiften ryms inte inom myndighetens befintliga budget.

Transportstyrelsen tillstyrker förslaget om att kontrollverksamheten i varje hamnstat ska ha certifierade kvalitetsledningssystem, men anser det onödigt resurskrävande att medlemsländerna ska rapportera resultatet från revisionen till kommissionen. Det borde finnas andra alternativ till rapportering, till exempel kontroll i samband med en EU-inspektion av medlemsstaten.

Transportstyrelsen motsätter sig förslaget på att likställa vita listan mot den gråa och svarta när det gäller tillträdesförbud för fartyg eftersom det skulle innebära en onödig och oskälig åtgärd mot högpresterande fartyg.

Flaggstatskontrolldirektivet

EU-kommissionen föreslår ett utökat samarbete och samordning när det gäller medlemsstaternas flaggstatskontroll och kontroll av delegerad tillsyn till erkända organisationer. Förslaget innehåller också en hel del obligatoriska krav, minimikrav och detaljkrav kring hur medlemsländerna ska organisera sin flaggstatsinspektion.

Transportstyrelsen välkomnar förslagen om utökat samarbete och samordning men har vissa reservationer mot förslaget i övrigt.

Transportstyrelsen ifrågasätter syftet med de nya rapporteringskraven. Rapportering av resultat från sjöfartstillsyn (flaggstatstillsyn och hamnstatskontroll) görs idag i flertalet system. I stället för att lägga till ytterligare rapporteringskrav borde EU-kommissionen arbeta för att minska den totala mängden. Kommissionen bör därför utreda möjligheten att hämta hem informationen automatiskt från medlemsstaternas och de erkända organisationernas inspektionsdatabaser. Däremot stödjer Transportstyrelsen

förslaget om att skapa ett nytt rapporteringsverktyg för att kunna dela information om inspektioner mellan medlemsstaterna. Vi tror detta kommer medföra en effektivisering och ett mervärde.

Transportstyrelsen är positiv till att flaggstatstillsyn genomförs på ett funktionellt och effektivt sätt. Transportstyrelsen noterar dock att förslaget om utökad flaggstatstillsyn skulle innebära en stor omställning av den befintliga tillsynsverksamheten som idag till stor del är delegerad till erkända organisationer. I takt med att Transportstyrelsen utökad delegeringen har myndighetens resurssättning av fartygsinspektörer också minskat. Många av fartygen trafikerar inte Sverige och når inte alltid Europa på regelbunden basis. Om förslaget blir verklighet innebär det att myndigheten måste bygga upp en organisation som kan möta kravet om att utföra inspektioner ombord på fartygen, oavsett trafikmönster runt om i världen, vilket kommer ha en stor resurspåverkan för Sjöfartsavdelningen inom Transportstyrelsen (med betydande konsekvenser för den övriga sjöfartsverksamheten inom TS) med uppskattningsvis 3-4 extra årsarbetskrafter. Det är inte tydligt för Transportstyrelsen att förslaget är det mest ändamålsenliga sättet att få till stånd en god flaggstatstillsyn eller att kostnaderna som förslaget medför står i proportion till nyttan.

Vidare innebär förslaget om att lägga till IMO:s kod för stater (III-koden) att EU skulle få en utökad och exklusiv kompetens att reglera vissa flaggstatsrelaterade frågor. Transportstyrelsen motsätter sig detta eftersom vi inte ser mervärdet med förslaget och anser att medlemsländerna bör behålla sin suveränitet. Det finns inget egenvärde i att ha en EU-lagstiftning som reglerar alla flaggstatsuppgifter. Det finns heller inget mervärde med förslaget om att EU skulle få större befogenheter att granska medlemsstaternas genomförande och prestationsnivå. Det finns redan ett väl fungerande revisionsprogram av flaggstatsförpliktelser inom IMO. Eftersom revisioner är mycket resurskrävande både för den som utför dem och för den som blir reviderad avstyrker Transportstyrelsen denna del av förslaget.

Transportstyrelsen delar uppfattningen om att administrationerna ska ha tillräckligt med resurser för att utföra sitt uppdrag som flaggstat, men ifrågasätter att EU ska besluta om minimikriterier för det. Alla medlemsstater och dess myndigheter har olika förutsättningar för hur de är organiserade och hur de har strukturerat sitt arbete. Man bör undvika att låsa in sig i en mall som ska förutsättas passa för alla. Transportstyrelsen har följaktligen samma invändning när det gäller förslaget till ett EU-gemensamt obligatoriskt utbildningsprogram. Det finns ett mervärde i att ha gemensamma utbildningar inom EU som administreras av EMSA, men själva utbildningsansvaret för flaggstatsinspektörer bör ligga på medlemsstaten. Olika medlemsstater har olika program på plats som är formade av medlemsstatens speciella förutsättningar.

Kommissionen föreslår också att det ska inrättas en högnivågrupp för flaggstatsfrågor som kan diskutera flaggstatsrelaterade frågor. Transportstyrelsen ser positivt på detta då det finns ett mervärde i att ha ett forum för att diskutera flaggstatsansvar och medlemsstaternas uppgifter kopplade till det, men ifrågasätter den mängd och dignitet av arbetsuppgifter som föreslås läggas på gruppen. Det inte ett lämpligt resursutnyttjande med tanke på att medlemsstaternas organisation och struktur ser olika ut.

Föreningar från fartyg

Transportstyrelsen tillstyrker förslaget som kommer stärka skyddet av den marina miljön samt öka sjösäkerheten. Att anpassa direktivet till MARPOL:s bestämmelser, stötta medlemsländerna i att upptäcka havsföreningar samt harmonisera arbetet med att samla bevis och bestraffa överträdelser är allihop steg i rätt riktning för att framtidssäkra sjöfarten.

Merparten av ansvaret för att bevaka och lagföra föreningar från fartyg ligger hos Kustbevakningen, men en del inspektioner utförs av Transportstyrelsen i dess egenskap av hamnstatskontrollmyndighet. Ändringsförslagen innebär att Transportstyrelsen kommer behöva utföra fler inspektioner av den här typen än vad som görs idag. Det innebär också ett utökad behov av samarbete mellan Kustbevakningen och Transportstyrelsen i dessa frågor (bland annat i fråga om vem som ska rapportera in vad och på vilket sätt). Denna bedömning grundar sig dels på att EU nu kraftsamlar på miljöområdet och generellt vill skärpa direktivets verkan, dels på att man vill utöka direktivet till att omfatta fler typer av föreningar. Detta utökade tillsynsbehov ryms inte inom Transportstyrelsens nuvarande budget.

Europeiska sjösäkerhetsbyrån

Kommissionens syfte med förslaget uppges vara att uppdatera EMSA:s mandat så att det speglar både de uppgifter som sjöfartsbyrån utför idag, och de nya uppgifter som följer av sakk direktiven i sjöfartspaketet. Transportstyrelsen tillstyrker ändringar som görs i detta syfte, men är tveksam till om ändringarna behöver vara fullt så ingripande som föreslås. Transportstyrelsen anser att de uppgifter som utförs idag i stort sett ryms inom det befintliga mandatet. De nya formuleringarna är också betydligt mer generella och kan tolkas till att rymma mer än vad som egentligen avses i respektive sakk direktiv som ger EMSA dess specifika uppdrag. Vidare har EU-kommissionen uttalat önskemål om att bredda EMSA:s mandat så att det även täcker in framtida behov av nya uppgifter, vilket Transportstyrelsen anser vara onödigt långtgående. Det är bättre att vidga mandatet när det verkligen finns behov av det utifrån en ändring av ett sakk direktiv. Sverige

bör bevaka i förhandlingarna att EMSA inte får mer mandat än vad som är nödvändigt utifrån hur vi anser att EU bör kunna arbeta med sjöfartssäkerhetsfrågor.

Fackuttryck och förkortningar

EMPIC	European Marine Casualty Information Platform	Europeiska databasen för sjöolycksutredningar
EMSA	European Maritime Safety Agency	Europeiska sjösäkerhetsbyrån
III-koden	IMO INSTRUMENTS IMPLEMENTATION CODE	
IMO	International Maritime Organization	Förenta Nationernas sjöfartsorgan
Paris MoU	Paris Memorandum of Understanding	Det samförståndsavtal om hamnstatskontroll som undertecknades i Paris den 26 januari 1982
RO	Recognized Organization (Erkänd Organisation)	En organisation som har erkänts i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 391/2009 av den 23 april 2009 om gemensamma regler och standarder för organisationer som utför inspektioner och utövar tillsyn av fartyg
THETIS	The Hybrid European Targeting and Inspection System (EU)	EMSA:s system för hantering av hamnstatskontroll-inspektioner.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Jonas Bjelfvenstam. I den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningsdirektör Gunnar Ljungberg, enhetscheferna Pernilla Wallin och Anna Törnqvist, sektionschef Marina Angsell samt handläggarna Cecilia Lind och Gabor Szemler, den senare föredragande.