



Hemställan om ändring avseende ansvarig myndighet för rapportering gällande farliga och skadliga ämnen samt olja

Sjöfartsverket hemställer om ändringar i följande lagar:

- Lagen (2018:1854) om den internationella fonden för farliga och skadliga ämnen
- Lagen (1975:1083) om uppgiftsskyldighet rörande mottagande av olja

Ändringen avser vilken myndighet rapportering ska ske till.

Vidare hemställer Sjöfartsverket att föreslagna ändringar ska träda i kraft snarast möjligt.

Bakgrund

Sjöfarten omfattas av ett stort antal krav gällande miljö och hälsa, som ofta bygger på internationella regleringar. Ansvariga expertmyndigheter inom området är främst Kustbevakningen (miljöräddningstjänst) och Transportstyrelsen (tillsyn, krav på fartyg, krav gällande farligt förpackat gods respektive gods i bulk, försäkringscertifikat för bunkerolja respektive oljetransport med mera).

Ansaret för sjötransport av farligt gods innebär i korthet att fartygets ägare är ansvarig för en skada som orsakas av vissa farliga och skadliga ämnen samt olja som transporteras till sjöss. Ägaren till ett fartyg som transporterar sådant farligt gods ska vara skyldig att ha en ansvarsförsäkring, eller en annan betryggande säkerhet, för att täcka sitt ansvar. Att det finns en försäkring eller annan säkerhet ska kunna styrkas genom ett certifikat, som ska medföras ombord på fartyget. Om fartygsägarens ansvar inte räcker till för att betala uppkomna skador, ska en skadelidande ha möjlighet att få ersättning från en internationell fond. Det finns flera fonder med detta syfte som finansieras genom avgifter som betalas av dem som tar emot olja eller farliga och skadliga ämnen efter sjötransport i bulk. Mottagarna är skyldiga att lämna uppgift om mottagen mängd. Det finns sanktioner mot den som åsidosätter uppgiftsskyldigheten, försäkringsskyldigheten eller skyldigheten att medföra certifikat.

Den ovan beskrivna rapporteringsskyldigheten för mottagarna av farligt gods regleras i lagen (2018:1854) om den internationella fonden för farliga och skadliga ämnen respektive lagen (1975:1083) om uppgiftsskyldighet rörande mottagande av olja. Enligt båda dessa lagar ska den årliga rapporteringen

Datum
2021-04-09Vår beteckning
21-01539-2

avseende mottagen olja respektive farliga och skadliga ämnen göras till Sjöfartsverket.

Problembeskrivning

Sjöfartsverkets ansvarsområde, reglerat i förordning (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket, omfattar bland annat system för rapportering och maritim information. Sjöfartsverkets bemyndiganden att utfärda föreskrifter är begränsat till fastställande av lotsavgift respektive farledsavgift. Övrig regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom transportområdet har överförts till Transportstyrelsen.

Sjöfartsverket hanterar sedan tidigare rapportering avseende mottagande av olja i enlighet med 2 § lagen (1975:1083) och redovisar denna till International Oil Pollution Compensation Funds (IOPC Funds) som administrerar internationella oljeskadefonden. Därtill har Sjöfartsverket under försommaren 2020, i enlighet med 9 § lagen (2018:1854) om den internationella fonden för farliga och skadliga ämnen (HNS-konventionen), genomfört en ”testrapportering” i syfte att identifiera de mottagare av farliga och skadliga ämnen som omfattas av lagen (som ännu inte i alla delar trätt i kraft). Under detta arbete har det framkommit att rapporteringen är förknippad med ett stort antal frågor kring farliga och skadliga ämnen av teknisk och legal natur. Frågor av samma karaktär har även ställts av rapportörerna under den första årliga rapporteringen som Sjöfartsverket genomfört under våren 2021 (avseende verksamhetsåret 2020). Sjöfartsverket, som framgår av myndighetens instruktion, är i stort inte en expertmyndighet för frågor kring farliga och skadliga ämnen. Detta medför att myndigheten inte har kompetens eller resurser att omhänderta de frågor som rapporteringen är förknippad med.

Uppgiftsskyldigheten gällande mottagande av olja respektive farliga och skadliga ämnen bör enligt Sjöfartsverkets mening hanteras enhetligt och tillsammans med frågor gällande regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn avseende dessa frågor. Hantering av uppgiftsskyldigheten är inte av rent administrativ karaktär utan istället nära kopplad till exempelvis krav på fartygsägare och krav gällande gods, last och olja vid sjötransport.

En ytterligare omständighet att beakta är ansvar vid rapportering av oriktig uppgift där den som uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar oriktig uppgift vid fullgörande av uppgiftsskyldighet kan dömas till böter. Allmänt åtal får väckas endast efter anmälan från Sjöfartsverket. Utredning av om grund föreligger för sådan åtalsanmälan försvåras med nuvarande ordning enär Sjöfartsverket saknar erforderliga bemyndiganden avseende tillsyn och kontroll.

I promemorian¹ Skadeståndsansvar för miljöfarliga sjötransporter (Ds 2012:14) föreslogs att Transportstyrelsen skulle ansvara för uppgiftsskyldigheten enligt HNS-konventionen. Sedermera kom detta att ändras till att Sjöfartsverket skulle ansvara för uppgiftsskyldigheten. Anledningen till att Sjöfartsverket fick ansvar för rapporteringen, istället för Transportstyrelsen som föreslogs i promemorian Skadeståndsansvar för miljöfarliga sjötransporter (Ds 2012:14), synes vara en olycklig sammanblandning av Sjöfartsverkets ansvar för rapporteringssystemet (SafeSeaNet Sweden) och ansvar för hantering samt tillsyn som en följd av rapportering enligt rapporteringsskyldigheterna. Det senare ligger utanför Sjöfartsverkets huvuduppgifter.

Ovan nämnda ”testrapportering”, och även en första skarp årlig rapportering, har också bekräftat att hanteringen är av tillsynskaraktär. Enligt 10 a kap. 11-12 §§ sjölagen ska svenska och utländska fartyg som uppfyllt sin försäkringsplikt ha ett bunkeroljecertifikat. Detta krav omfattas av Transportstyrelsens tillsyn som också tar ut avgift om 1 000 kr för utfärdande av certifikat. Sjöfartsverket uppfattar att motsvarande krav avseende försäkring kommer att införas som underlag för krav gällande HNS-certifikat.

Enligt Sjöfartsverkets nuvarande uppfattning är ansvaret för uppgiftsskyldigheten kopplat till regleringen avseende de ämnen som transporteras och inte till ansvaret för rapporteringssystem såsom Maritime Single Window (tidigare SafeSeaNet Sweden). Promemorians förslag till ansvarsfördelning är således väl avvägt. På motsvarande sätt kan det antas att Sjöfartsverkets ansvar för hantering av uppgifter enligt lagen (1975:1083) om uppgiftsskyldighet rörande mottagande av olja är kopplat till att sjöfartsinspektionen vid lagens införande var en del av Sjöfartsverket.

2. Konsekvensanalys

Såsom närmare beskrivits ovan ska den årliga rapporteringen avseende mottagen olja respektive farliga och skadliga ämnen göras till Sjöfartsverket. Att rapporteringen sker till Sjöfartsverket synes kopplat till myndighetens ansvar för rapporteringssystem, men mer ändamålsenligt vore att koppla rapporteringen till de ändamål som rapporteringen avser att tillgodose gällande krav på fartyg, gods och last, försäkring med mera. Att detta är den mest lämpliga lösningen var också förslaget i promemorian Ds 2012:14.

¹ Promemorian föranleddes av ett uppdrag att ta fram underlag för bedömningen om Sverige ska tillträda två konventioner: 2010 års internationella konvention om ansvar och ersättning för skada i samband med sjötransport av farliga och skadliga ämnen (2010 års HNS-konvention; HNS står för Hazardous and Noxious Substances) och 2001 års internationella konvention om ansvarighet för skada orsakad av förorening genom bunkerolja (bunkerkonventionen).

Sjöfartsverkets analys finner stöd i Transportstyrelsens remissvar avseende Ds 2012:14 (TSS 2012-1319) i vilket det står "...Utredningen går inte närmare in på vilken myndighet som ska utföra denna kontroll och hur den ska gå till, men mot bakgrund av att Transportstyrelsen idag utför liknande kontroller avseende andra konventioner förutsätter Transportstyrelsen att myndigheten även kommer att göras ansvarig för att kontrollera att ansvarsförsäkring finns för svenska och utländska fartyg i denna fråga. Det framgår inte heller av utredningen vad konsekvensen skulle bli för fartyget för det fall det saknar ett föreskrivet certifikat. Fartyg som saknar andra föreskrivna certifikat kan beläggas med nyttjandeförbud. Transportstyrelsen förutsätter att samma möjlighet föreligger om bunkeroljecertifikat och HNS-certifikat saknas..."

Den nuvarande lösningen innebär att ansvarig myndighet, Sjöfartsverket, inte har vare sig erforderlig kompetens eller bemyndiganden inom ämnesområdet (farliga och skadliga ämnen samt olja).

Effekter för det fall den hemställda ändringen inte kommer till stånd

Om Sjöfartsverket fortsatt ska ansvara för rapporteringen enligt HNS-konventionen och internationella oljeskadefonden skulle myndigheten, likt i nuläget, ansvara för rapportering den inte har mandat att genomföra fullt ut då det exempelvis kan omfatta tillsyn ombord på fartyg för att säkerställa att försäkringscertifikat finns ombord.

Sjöfartsverkets instruktion skulle därmed behöva kompletteras med erforderliga bemyndiganden avseende tillsyn och kontroll gällande uppgiftsskyldigheten för mottagande av olja respektive farliga och skadliga ämnen inom transportområdet. Tillsyn och kontroll är för närvarande en del av Transportstyrelsens uppdrag.

Vidare skulle Sjöfartsverket behöva kompetensutveckla berörda medarbetare för att kunna svara på frågor om farliga och skadliga ämnen som transporteras på fartyg. Under tiden skulle Sjöfartsverket medarbetare troligen behöva visst stöd av Transportstyrelsens medarbetare som redan besitter kunskap om de ämnen som HNS-konventionen och även den internationella oljeskadefonden reglerar.

Effekter för det fall den hemställda ändringen kommer till stånd

Av Transportstyrelsens remissvar på promemorian Ds 2012:14 framgår att ändringen skulle medföra att ansvaret hamnar hos en myndighet som redan har kompetens och mandat för att utföra liknande kontroller avseende andra konventioner inbegripet att vid eventuellt behov kunna belägga fartyg med nyttjandeförbud.

Datum
2021-04-09Vår beteckning
21-01539-2

Vidare bedömer Sjöfartsverket att det skulle skapa ett mervärde för berörda företag (rederier) då dessa enbart behöver kontakta en myndighet i frågor av avseende farliga och skadliga ämnen samt olja som transporteras till sjöss.

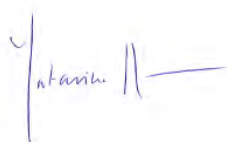
Kostnadsmässiga och andra konsekvenser

Det bedöms inte uppstå några kostnadsmässiga konsekvenser men för det fall sådana uppstår borde dessa, enligt Sjöfartsverkets bedömning, vara ringa och inrymmas i myndigheternas normala budgetramar. Transportstyrelsen har fått hemställan för information.

I de fall tillsyn kan behöva göras av HNS-certifikat är det förenligt med en kostnad för berörda rederier. Vägledande för omfattningen av avgiften kan vara den löpande timtaxa som Transportstyrelsen generellt tar ut för förrättning i Sverige som uppgår till 1 400 kr².

I sammanhanget bör tilläggas att det i Transportstyrelsens remissvar på promemorian Ds 2012:14 även står "...Transportstyrelsen noterar också att utredningen saknar en redogörelse för vilka kostnader som kan uppstå i samband med administreringen av informationsmottagningen och analysen av den erhållna informationen. Transportstyrelsen håller det dock inte för omöjligt att myndighetens kostnader kan komma att öka i detta avseende, men anser det i dagsläget vara svårt att göra en regelrätt uppskattning av kostnaderna då det är oklart vad informationen ska användas till...".

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Katarina Norén. Handlingen är fastställd i Sjöfartsverkets elektroniska ärendehanteringssystem. I den slutliga handläggningen har verksjurist Ulf Holmgren och internationella samordnaren Ulrika Borg deltagit, den senare som föredragande.



Katarina Norén
Generaldirektör

² <https://www.transportstyrelsen.se/sv/Om-transportstyrelsen/Avgifter/Sjofart/Avgifter-for-fartyg/Periodisk-tillsyn-av-fartyg/>