

Kopia till
Näringsdepartementet

Justitiedepartementet

Yttrande över Remiss - Remittering av förslag om ändring i sjölagen (1994:1009) och lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg

Transportstyrelsen tillstyrker delar i de förslag som denna remittering omfattar. Transportstyrelsen ser dock ottydligheter i vissa delar i förslagen som kommer försvåra tillämpningen av föreslagna delar.

I korthet avser synpunkterna

- tydliggöra vilka delar i 11 a kap. som inte ska tillämpas enligt undantagsbestämmelsen i 3 §, samt tydliggöra vad som gäller åtgärder som vidtagits på svenskt sjöterritorium;
- tydliggöra huruvida bestämmelsen i 3 § även innebär att åtgärder i första hand ska vidtas enligt andra regelverk och inte enligt vrakkonventionen, när det är möjligt;
- formulera straffbestämmelsen i 20 kap. 10 § på sådant sätt att underlåtelse att händelserapportera enligt 6 kap. 14 § sjölagen är den primärt straffbara gärningen, samt överväga om underlåtelse att vrakrapportera enligt 11 a kap. 5 § alls ska vara straffbart;
- att fartyg som har rapporterat sjöolycka enligt 6 kap. 14 § sjölagen, inte ska behöva rapportera vrak enligt 11 a kap 5 §, och att Transportstyrelsen ansvarar för att vidarebefordra information om förekomst av vrak inom Sverige till Sjöfartsverket.

Transportstyrelsen utvecklar sina synpunkter nedan.

Förslag till 11 a kap 3 § sjölagen (Om ansvar för avlägsnande av vrak)

Inledning

3 § är ny och verkar ersätta andra och tredje stycket i 2 § i det förslag som tidigare remissats.

Nytt är

dels att det introduceras ett omnämmande av lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (p 2); tidigare skrivning hänvisade bara till ingreppskonventionen.

dels att ett helt nytt undantag införs för åtgärder som vidtas enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Synpunkter

När det gäller undantagen för åtgärder i **punkterna 2 och 3** enligt såväl lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (LÅFF), som lagen (2003:778) om skydd mot olyckor anser Transportstyrelsen att det av lagtexten tydligare bör framgå

- vilka bestämmelser i kapitel 11 a som inte ska tillämpas
- huruvida bestämmelsen även innebär att åtgärder i första hand ska vidtas enligt dessa andra regelverk och inte enligt vrakkonventionen, när det är möjligt.

När det sedan gäller specifikt **punkten 2** anser Transportstyrelsen dessutom att det bör klargöras

- vad som gäller på svenskt sjöterritorium (där åtgärder kan vidtas enligt LÅFF, men då inte med stöd av jurisdiktionen i ingreppskonventionen, som ju bara gäller på öppet hav/EEZ).

Denna synpunkt är inte till följd av den nya hänvisningen till LÅFF i paragrafens andra punkt, utan en synpunkt som har att göra med undantaget för åtgärder överhuvudtaget. Transportstyrelsen uppmärksammade dock inte den potentiella problematiken till följd av hänvisningen till ”åtgärder vidtagna enligt ingreppskonventionen” i den förra remissrundan (Remiss – Avlägsnande av vrak (Ds 2015:16)).

Förslag

Transportstyrelsen presenterar längre ned ett förslag till alternativ lydelse i ett försök att förtydliga de oklarheter som finns i nuvarande förslag. Det alternativa förslaget grundar sig *dessutom* på att det är svårt att utläsa *syftet* med skrivningen i vrakkonventionens artikel 4.1 om undantag för åtgärder vidtagna enligt ingreppskonventionen, vilket kommer försvåra

tillämpningen av regeln i sig. I avsnittet ”Skäl till förslag på alternativ lydelse” längre ned, fördjupar Transportstyrelsen sitt resonemang kring syftet och hur myndigheten gör tolkningen.

Det är dock viktigt att betona att det alternativa förslaget skildrar Transportstyrelsens uppfattning att det nya vrakregelverket (i ljuset av den osäkerhet som finns rörande syftet med undantagsbestämmelsen) bör ges största möjliga utrymme att kunna tillämpas i praktiken och inte begränsas i onödan av undantagsbestämmelsen. Av detta skäl föreslår vi en lydelse där undantagsbestämmelsen endast omfattar situationer då åtgärder, motsvarande de som är möjliga enligt vrakkonventionen, redan har vidtagits med stöd av andra regler.

Transportstyrelsens förslag ses som ett preliminärt förslag, som bör justeras efter en fortsatt analys av syftet bakom undantaget.

Förslag på alternativ lydelse:

3 § Detta kapitel tillämpas inte på örlogsfartyg eller andra fartyg som vid den aktuella tidpunkten ägs eller brukas av en stat och som används uteslutande för statsändamål.

Om en åtgärd som innebär lokalisering, utmärkning eller avlägsnande av ett vrak har vidtagits med stöd av lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg eller lagen (2003:778) om skydd mot olyckor tillämpas inte 4 – 10 §§.

Skäl till förslag på alternativ lydelse

Ett problem för Transportstyrelsen med att lämna synpunkter i denna remiss har varit att det är svårt att utläsa syftet med skrivningen i artikel 4.1 om undantag för åtgärder vidtagna enligt ingreppskonventionen. Syftet kommer inte till uttryck någonstans, men i kommentarerna till det tidigare remitterade lagförslaget anges (Ds 2015:16 sid. 68) att vrakkonventionen gör undantag för fall där ett ansvar skulle ”stå i strid med vissa uppräknade konventioner om föroreningar genom olja eller genom farliga ämnen”, vilket får uppfattas som en hänvisning till ingreppskonventionen. På vilket sätt ingreppskonventionen skulle stå i strid med vrakkonventionen i de situationer som de är tillämpliga samtidigt framgår inte, vilket medför att syftet fortfarande är oklart. Transportstyrelsen anser att om konventionens syfte med undantaget är att föreskriva en begränsning i möjligheten att tillämpa vrakkonventionen, till situationer där inget annat regelverk är tillgängligt, så måste det framgå. Transportstyrelsens förslag till lydelse (ovan) utgår från (rätt eller fel) att en sådan tolkning inte är avsedd.

Den föreslagna skrivningen medför att det lämnas öppet vilket regelverk som ska tillämpas i första hand, eftersom undantaget bara gäller i det fall som åtgärder har vidtagits enligt LÅFF eller lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Detta är den tolkning av konventionen som Transportstyrelsen

förespråkar, dvs. inte att det föreskrivs en skyldighet att vidta åtgärder enligt LÅFF i samtliga fall som det är möjligt. Detta då vrakkonventionen ger bättre möjligheter till kostnadstäckning än LÅFF.

Den skrivning som Transportstyrelsen föreslår ovan medför vidare att undantag görs endast från de delar av kapitlet som föreskriver konkurrerande åtgärder, dvs. 6-10 §§ ("åtgärder för avlägsnande av vrak"). Däremot görs inget undantag från övriga skyldigheter (fr.a. försäkringsplikt och certifieringskrav). Det är möjligt att en sådan konstruktion inte är vad som åsyftats i konventionen vilket innebär att Transportstyrelsens föreslagna lydelse måste justeras när syftet med bestämmelsen har klargjorts. Men det kan i vart fall inte vara avsikten att undanta hela konventionen/11 a kap., vilket nu är fallet.

Genom den föreslagna skrivningen försvinner även den begränsning till vissa åtgärder (förorening med olja eller vissa andra ämnen) i vissa områden (EEZ och öppet hav) som följde med hänvisningen till ingrepps-konventionen. Men att klargöra att undantaget avser åtgärder vidtagna enligt LÅFF (oavsett om de vidtagits i EEZ eller vilka förorenande ämnen som föranlett åtgärderna) är av begränsad nytta när själva syftet med undantaget inte är klart. Transportstyrelsens förslag syftar mest till att belysa att den geografiska omfattningen av undantagsbestämmelsen behöver beaktas. Transportstyrelsen kan hur som helst inte se att den föreslagna konstruktionen skulle strida mot vrakkonventionen, även om den teoretiskt sett öppnar för att några fler fall kan undantas från konventionen än bara de fall som omfattas av ingreppskonventionen.

Förslag till 11 a kap. 4 § sjölagen

Transportstyrelsen har inga synpunkter på denna paragraf (4 §).

Förslag till ändring i 20 kap. 10 § sjölagen (Straffbestämmelser)

Synpunkter

Vi uppfattar att avsikten med konstruktionen i 20 kap. 10 § sjölagen är att samma person inte ska kunna straffas för både underlåtenhet att rapportera enligt 11 a kap. 5 § och underlåtenhet att händelserapportera enligt 6 kap. 14 § sjölagen. Men det är tveksamt om man kan tala om de två rapporteringsskyldigheterna som samma "gärning" (se punkt 3), när de två systemen för rapportering inte är lika.

De två rapporteringsskyldigheterna existerar parallellt med varandra och de medför båda en skyldighet för befälhavaren att *genast*¹ resp. *utan dröjsmål*² lämna rapport om inträffad sjöolycka. Det innebär att i samtliga fall som

¹ enligt 6 kap. 14 §

² enligt 11 a kap. 5 §

vrakkonventionen påtalar en rapporteringsskyldighet har befälhavaren även en rapporteringsskyldighet enligt systemet med händelserapportering.

Men medan händelserapporteringsskyldigheten syftar till att få till stånd akuta bedömningar och åtgärder, syftar vrakkonventionens rapporteringsskyldighet till att ”städa upp” efter sådana olyckor. Händelserapporteringen till Transportstyrelsen kommer således logiskt före rapporteringsskyldigheten till Sjöfartsverket enligt vrakkonventionen (sannolikt med tydlig tidsskillnad mellan dem).

Dessutom finns för händelserapporten särskilt angivna krav på vad som ska rapporteras³, något som helt saknas för vrakrapporten i förslaget till svensk reglering (förslaget anger endast att befälhavare eller brukare ska ”rapportera om fartyget varit inblandad i en sjöolycka som orsakat ett vrak”).

Förslag

För Transportstyrelsen förefaller det därför vara mer korrekt om en befälhavare i första hand straffas för försummelse att rapportera enligt 6 kap. 14 § sjölagen.

Inskottet i 20 kap. 10 § 3 ”under förutsättning att gärningen inte är belagd med straff enligt tredje stycket” bryter upp straffbarheten enligt tredje punkten och låter vrakaspekterna gå före. Detta trots att de straffbara bristerna i en händelserapport kan avse mer än försummelse att avge rapport, då även felaktiga eller vilseledande uppgifter kan bestraffas. Eftersom det svenska förslaget inte föreskriver något motsvarande innehåll för en vrakrapport innebär det en ganska stor avkriminalisering av skyldigheterna enligt 6 kap. 14 § sjölagen att i första hand straffa underlåtelse av vrakrapportering.

Transportstyrelsen anser i första hand att det bör övervägas att inte ange någon straffbestämmelse för underlåtelse att vrakrapportera eftersom det redan är straffbart att inte händelserapportera, och denna rapport omfattar i allt väsentligt den information som krävs enligt artikel 5 i vrakkonventionen.

Om någon särskild straffbestämmelse alls ska finnas för underlåtelse att vrakrapportera, skulle inskottet kunna flyttas från tredje punkten till det nya

³ Föreskrift om rapportering av sjöolyckor och anmälan om sjöförklaring (SJÖFS 1991:5). Den beskriver vad som initialt ska rapporteras, samt att kompletterande rapportering ska ske enligt en sjöolycksrappport som finns som bilaga till föreskriften. Den rapporten är i sin tur baserad på det formulär som används vid en sjöförklaring (för att få en bild av vad som hänt vid en olycka). En ny föreskrift är på gång och ska ersätta SJÖFS 1991:5. Den nya föreskriften är baserad på de uppgifter EMSA kräver in från medlemsstaterna till sin databas EMCIP och som finns beskrivna i bilaga 2 till direktiv 2009/18/EU om grundläggande principer för utredning av olyckor i sjötransportsektorn.

tredje stycket, och istället hänvisa upp till tredje punkten. Samtidigt kanske den bör omformuleras, då det inte är samma gärning att inte händelserapportera till Transportstyrelsen som att inte vrakrapportera till Sjöfartsverket. Förslagsvis kan man säga ”under förutsättning att ansvar inte kan utdömas enligt första stycket tredje punkten”.

Med en sådan konstruktion tycks den praktiska betydelsen av straffbestämmelsen dock bli begränsad till antingen den situationen att det inte är befälhavaren utan redaren som anses haft vrakrapporteringsansvaret eller den situationen att befälhavaren har händelserapporterat till Transportstyrelsen, men inte har avgett någon separat vrakrapport till Sjöfartsverket. Frågan är om man vill straffa befälhavaren i det läget. Transportstyrelsen föreslår dessutom nedan att det bör vara tillräckligt att händelserapportera, eftersom Transportstyrelsen då kan vidarebefordra nödvändig information till Sjöfartsverket.

Förslag till ändring i 7 kap. 6 § lagen om åtgärder mot förorening från fartyg

Förslaget är i enlighet med Transportstyrelsens önskemål i den tidigare remissrundan, och har inga synpunkter på det nya förslaget.

Förslag till 11 a kap. 4 § (f.d. 3 §) sjölagen (Rapporter, upplysningar och utmärkingar av vrak)

Inledning

Det framgår inte av den nu aktuella remissen, huruvida rapporteringsskyldigheten eventuellt har varit föremål för ändringar sedan förra remissen. För det fall att det tidigare förslaget inte har ändrats önskar Transportstyrelsen, i tillägg till kommentarerna i det tidigare remissvaret, lämna en ny kompletterande synpunkt kring förslaget om rapportering.

Förslag

Det är administrativt enklare både för den rapporterade parten, och för berörda myndigheter om rapportering enbart behöver göras enligt ett rapporteringssystem (se synpunkter under avsnitt Straffbestämmelser ovan). Det är högst sannolikt, som nämnts ovan, att händelserapporteringar sker före vrakrapportering, där Transportstyrelsen redan vid händelserapporteringen rimligen får en föraning om att händelsen även bör utlösa vrakrapporteringskyldighet. Den befintliga händelserapporteringen enligt 6 kap. 14 § sjölagen är väl etablerad och rapporteringsgraden när det gäller händelser som räknas som allvarliga och mycket allvarliga sjöolyckor är hög. I de fall som en händelserapport har getts in till Transportstyrelsen kan konstateras att rapporteringsskyldigheten enligt 11 a kap. sjölagen för befälhavare/redare formellt redan har uppfyllts, eftersom rapportering då har skett till ”den berörda staten”. Transportstyrelsen föreslår att i de fall som en

händelserapport har inkommit till Transportstyrelsen bör detta vara tillräckligt. Ansvar för vidarebefordring av information till Sjöfartsverket kan åvila Transportstyrelsen, i de fall som händelserapport har inkommit.

Skyldigheten skulle kunna formuleras:

”Om ett fartyg har varit inblandat i en sjöolycka som orsakat vrak, och rapport enligt 6 kap. 14 § inte redan avgetts, ska fartygets befälhavare eller brukare utan dröjsmål rapportera detta till Sjöfartsverket. Om vraket finns i annan konventionsstat ska sjöolycka som orsakat vrak alltid rapporteras till behörig myndighet i den staten. I de fall rapport enligt 6 kap. 14 § har avgetts ska Transportstyrelsen vidarebefordra information om förekomst av vrak till Sjöfartsverket.”

Beslut i detta ärende har fattats av chefen för GD-staben Jacob Gramenius. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog stf. avdelningsdirektör Pernilla Wallin, juristen Anna-Pia Johansson, och utredaren Hans Persson, den senare föredragande.

Jacob Gramenius
Stabschef