

Kopia till

n.registrator@regeringskansliet.se
marie.egerup@regeringskansliet.se

Näringsdepartementet

Yttrande över promemoria ”Vissa farleds- och hamnfrågor”

Sammanfattning

Transportstyrelsen har tagit del av remissen av rubricerad promemoria. Vi stöder förslagen som rör lagen med kompletterande bestämmelser till hamnförordningen. Däremot, när det gäller förslaget om en ny lag om allmänna farleder och allmänna hamnar, avstyrker vi förslaget i väsentliga delar.

Angående det senare menar Transportstyrelsen att föreslagen ansvarsfördelning mellan olika myndigheter går rakt emot rådande myndighetsstruktur. Syftet med förslaget anges också vara att tydliggöra roller och ansvar mellan farledshållare och hamninnehavare när det gäller allmänna farleder och allmänna hamnar. Även om Transportstyrelsen delar denna ambition, inte minst för att skapa förutsättningar för en fortsatt utveckling av farledssystemet i enlighet med regeringens maritima strategi, gör myndigheten bedömningen att utredningens förslag på justeringar av regelverket inte är tillräckliga utan istället riskerar att medföra ett sämre läge än vad som föreligger idag och därmed motverka syftet med utredningen. Transportstyrelsen lämnade en utredning till Näringsdepartementet hösten 2015 (*Utredning av ansvarsfördelning mellan infrastrukturhållare på sjöfartsområdet*) som rörde just ansvarsfördelningen mellan infrastrukturhållare på sjöfartsområdet. Vi hade gärna sett att de förslag som lades fram där hade lyfts som ett tydligare underlag till denna utredning.

Sammantaget anser vi att det finns ytterligare utredningsbehov för att lösa de problem som utredningen adresserar. Vi ser att Transportstyrelsen har en viktig roll i sammanhanget och välkomnar en fortsatt dialog med Näringsdepartementet kring det fortsatta arbetet.

Transportstyrelsens synpunkter angående hamnförordningen

Transportstyrelsen stöder förslaget som helhet men ser fördelar med några förtydliganden:

- Vi saknar uppgifter i förslaget om Sjöfartsverkets fastställande av vattenområdet, inom vilket avgifter får tas ut, kan överklagas.
- Enligt förslaget ska Konkurrensverket vara tillsynsmyndighet. Vi vill uppmärksamma departementet på att Transportstyrelsen idag är tillsynsmyndighet för lag om marktjänster på flygplatser, i vilken liknande tillsynsuppgifter finns. Mot denna bakgrund bör det övervägas om inte Transportstyrelsen vore en mer lämplig tillsynsmyndighet för de delar som avser hamntjänster. En sådan lösning stämmer också bättre överens med de principer som grundlades i samband med reformen av myndighetsstrukturen inom transportområdet. Det är vidare viktigt att bemyndigande om att ta ut avgifter för ärendehandläggning och tillsyn beaktas i samband med att tillsynsmyndighet utpekas.
- Transportstyrelsen önskar uppmärksamma utredaren på att begreppet marktjänster inom luftfarten, s.k. ground handling, innefattar betydligt mer än vad som beskrivs i förslaget, nämligen tjänster såsom administrativa marktjänster och övervakning, passagerartjänster, bagagehantering, frakt och godshantering, ramptjänster, rengöring och skötsel av flygplanet, bränsle- och oljepåfyllning, underhåll, administration av besättningar, transport på marken och catering.
- Utredaren föreslår även att hamnarna själva ska reglera villkoren för marknadstillträde. Transportstyrelsen vill framhålla att det tydligt bör framgå att dessa villkor ska vara öppna, objektiva och icke-diskriminerande i enlighet med skälen till den nu aktuella hamnförordningen.

Transportstyrelsens synpunkter angående ny lag om allmänna farleder och allmänna hamnar

Ansvarsfördelningen mellan myndigheter bör följa nuvarande myndighetsstruktur

Transportstyrelsen stödjer inte utredarens förslag att flytta över tillståndshantering för utmärkning, bemyndiganden att utfärda föreskrifter samt tillsynen över allmänna farleder och hamnar till Sjöfartsverket, då detta går emot hela syftet med att genom nuvarande myndighetsstruktur tydligt skilja tillståndsprövning, tillsyn och registerhållningsuppgifter från utförande uppdrag.

Transportstyrelsen inrättades den 1 januari 2009. Myndigheten gavs i uppdrag att svara för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom hela transportområdet. Detta har medfört att myndighetsutövningen inom transportområdet samordnats och det trafikslagsövergripande perspektivet förstärkts, samtidigt som man fått en tydlig uppdelning mellan tillsynsuppgifter och utförande uppgifter.

Den nya myndighetsstrukturen följer ett antal principer. Den mest framträdande principen är att det ska finnas en tydlig åtskillnad mellan normgivning och tillsyn å ena sidan och förvaltande och utförande uppgifter å andra sidan. Denna åtskillnad är viktig inte minst utifrån de förändringar som genomförts vad avser bolagiseringar av statlig verksamhet, men också för att åstadkomma en ordning där statlig verksamhet omfattas av motsvarande regler som ställs på privata utförare. Där krävs det en sådan åtskillnad, för att de utförande organisationerna inte ska reglera sin egen verksamhet.

Sjöfartsverket är den största farledshållaren i Sverige. Då verket rimligen inte bör utöva tillsyn över den egna verksamheten, innebär utredarens förslag bl.a. att majoriteten av de allmänna farlederna inte kommer att omfattas av ett tydligt tillsynsansvar. Transportstyrelsen är även högst tveksam till tydligheten och effektiviteten i att ha två statliga myndigheter med ansvar för tillsyn inom infrastrukturområdet.

Även farleder som inte är allmänna behöver beaktas

Av regelförslaget är det oklart hur de farleder som inte är allmänna ska hanteras. Vi vill betona att det längs våra kuster och farvatten finns många farleder som inte är allmänna men som kan vara av stor betydelse för t.ex. fritidsbåtssjöfarten, den kommersiella sjötrafiken i skärgårdsområden, för sjötrafiken till industrihamnar och inte minst för totalförsvaret.

Utredaren förefaller inte fullt ut ha beaktat helheten i systemet och har enligt vår uppfattning fokuserat för mycket på begreppet allmän farled. En sådan farled skiljer sig inte markant ur en sjöfarares perspektiv från en farled som inte är allmän. En sjöfarare kommer därmed inte att uppträda på annorlunda vis eller vidta några speciella åtgärder beroende på om farleden är allmän eller inte.

Genom att enbart fokusera på allmänna farleder finns en överhängande risk att gapet mellan kraven på allmänna farleder och vad som ska gälla för resten av farledssystemet blir för stort.

En konsekvens av förslaget att det endast ska finnas allmänna farleder är att en mängd farleder kan behöva inrättas som allmänna eller att en stor mängd farleder tas bort. Vid inrättande kan detta medföra stora kostnader för

farledshållare. Samtidigt bedöms ett borttagande av de farleder som inte avses vara allmänna kunna påverka totalförsvaret och sjöfarten negativt. Vid ett borttagande av farleder och med en fortsatt otydlighet i ansvar för ägaren av utmärkning i farleder som inte är allmänna finns en överhängande risk att underhåll och kvalitet på utmärkningen försämras eller att utmärkningen helt tas bort av ekonomiska skäl. Inte minst kustnära sjöfart, lokala transporter och fritidsbåtlivet skulle påverkas av en sådan utveckling. På längre sikt är det Transportstyrelsens bedömning att en sådan utveckling motverkar regeringens ambition att öka användningen av sjötransporter och därmed möjligheterna att avlasta ett redan hårt ansträngt transportsystem på landsidan och minska miljöpåverkan från transportsektorn som helhet.

I tillägg till ovanstående anser vi dessutom att borttagandet av den utmärkning som faktiskt finns i dessa områden riskerar att leda till en minskad sjösäkerhet inte minst för fritidsbåtstrafiken som med stor sannolikhet kommer att fortsätta att använda de rutter som används idag men där ingen farledshållare ansvarar för utmärkningen. I denna del finns därmed en risk att förslaget försvårar att nå målet att minska antal skadade och döda inom fritidsbåtstrafiken.

Transportstyrelsen anser i stället att frågan kring farleder och ansvaret för dessa behöver belysas i ett större perspektiv där hela farledssystemet ingår.

Behov av definitioner

Transportstyrelsen saknar en tydlig definition av begreppen farled, farledshållare och farledshållning i författningsförslaget. Enligt vår uppfattning är tydliga definitioner en förutsättning för att kunna utforma ändamålsenliga regler för infrastrukturhållare inom sjöfartsområdet.

För att kunna reglera ansvar anser vi att farleder även bör definieras geografiskt och inte enbart rättsligt t.ex. var de börjar och slutar, dess bredd, djup eller andra relevanta parametrar för dess utbredning. Transportstyrelsen anser t.ex. att en farled till en hamn sträcker sig från sjön ända till kaj och att krav på farleden och dess infrastruktur behöver vara den samma oberoende av var hamngränsen går eller vem som anses vara farledshållare.

Bemyndigande till Sjöfartsverket att utfärda trafikföreskrifter

I utredningen föreslås att Sjöfartsverket ges rätten att meddela vissa sjötrafikföreskrifter. Det är för Transportstyrelsen oklart vad sådana föreskrifter avser att reglera och hur ett sådant bemyndigande ställs mot andra bemyndiganden till bl.a. Transportstyrelsen att utfärda föreskrifter för sjötrafiken. Vi anser inte att utredaren på ett tydligt sätt har beskrivit omfattningen av ett sådant bemyndigande och exemplifierat vad en sådan reglering faktiskt avser.

Med Transportstyrelsens bemyndigande enligt sjötrafikförordningen (2 kap 1§) finns en överhängande risk att förslaget skapar ytterligare otydlighet i ansvarsförhållanden mellan Transportstyrelsen och Sjöfartsverket.

Ett bemyndigande till Sjöfartsverket kan även anses strida mot rådande myndighetsstruktur där det ska finnas en tydlig åtskillnad mellan normgivning och förvaltande och utförande uppgifter.

Samråd är inte en effektiv lösning

Dagens förfarande med samråd mellan Sjöfartsverket och Transportstyrelsen för hanteringen av sjösäkerhetsanordningar enligt sjötrafikförordningen är en ineffektiv och resurskrävande uppgift för båda myndigheterna. Oavsett om en överföring av tillståndshanteringen sker eller inte, anser vi att ett samrådsförfarande inte medför några säkerhetshöjande fördelar eller höjer kvalitén på besluten i sådan grad att det överväger kostnaden för hanteringen. Tillståndshanteringen bör samlas hos en myndighet och vi anser att både Transportstyrelsen och Sjöfartsverket har sådan kompetens att ett samrådsförfarande inte är nödvändigt. Av samma skäl anser vi att samråd inte är nödvändigt vid beslut om inrättande av allmänna farleder och hamnar.

Prövning av inrättande, utvidgning och avlysning av allmänna farleder och allmänna hamnar

Transportstyrelsen välkomnar initiativet att se över hanteringen vid inrättande, utvidgning och avlysning av allmänna farleder och hamnar. Vi saknar dock tydliga definitioner och vad som avses med begreppen avlysning och utvidgning i det nya förslaget. Avser exempelvis avlysning av en allmän farled en temporär åtgärd, dvs. farleden stängs för trafik under en viss tid, eller avser man borttagande av farleden, dvs. att man avvecklar farleden (i motsatts till inrättande av en farled)? Begreppet utvidgning är också oklart huruvida det avser en utökning av rådigheten i farleden eller om det även inkluderar fördjupning eller muddring för att åstadkomma en bredare och djupare farled.

När det gäller processen med inrättande av farleder och hamnar bör den enligt vår uppfattning hanteras vid sidan av miljöprövningen.

Bemyndiganden för tillsyn till Transportstyrelsen saknas

Enligt förslaget i promemorians avsnitt 7.5 ska Transportstyrelsen utöva systemtillsyn över farleds- och hamnsystemet. Vi kan dock inte finna något bemyndigande för sådan tillsyn i lag- och förordningsförslagen. Av författningsförslaget framgår inte heller vilka befogenheter såsom förbud och förelägganden Transportstyrelsen har vid tillsyn.

Vidare saknas det resonemang om hur sådan tillsyn ska utföras i praktiken och hur denna ska finansieras.

Tillståndsgivningen av sjösäkerhetsanordningar (SSA)

Med tanke på Transportstyrelsens uttalade roll som ansvarig myndighet för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom transportområdet, framstår förslaget om att överlåta tillståndshanteringen för sjösäkerhetsanordningar till Sjöfartsverket som anmärkningsvärt. Idag ansvarar Sjöfartsverket genom serviceavtal för underhåll och hantering av en stor del av externa aktörers (farledshållare som inte är Sjöfartsverket) utmärkning. Vid ett överlåtande av tillståndshanteringen till Sjöfartsverket finns det därmed risk för jävsituation i de fall verket har serviceavtal med tillståndshavaren. Denna situation gäller även för eventuell tillsyn över sådan utmärkning.

Av den anledningen anser vi att bemyndigandet för tillståndsprövning bör ligga kvar hos Transportstyrelsen.

Utpekandet av farledshållare behöver förtydligas

Enligt 7 § i den föreslagna lagen om allmänna farleder och allmänna hamnar ska Sjöfartsverket föra en förteckning över allmänna farleder och vem som är farledshållare. Lagen innehåller dock inga tydliga bestämmelser om vem som faktiskt är farledshållare och hur dessa ska utses. Med tanke på det stora ansvar som föreslås ligga på farledshållaren är detta ett grundläggande problem i förslaget. Är avsikten att Sjöfartsverket själva genom beslut ska utse vem som är farledshållare? Vilka möjligheter har den utpekade att motsätta sig ett sådant beslut? Dessa frågor måste regleras i lagen för att önskvärd tydlighet ska uppnås. Det torde även vara ett krav enligt legalitetsprincipen.

Totalförsvaret har behov av säkra sjövägar

Oklarheter i förslaget kring hur de farleder som inte är allmänna ska hanteras, kan också få konsekvenser ur ett totalförsvarsperspektiv. För att säkerställa sjöfartens rörelsefrihet vid höjd beredskap, allvarliga störningar eller kriser, kräver sjötransportsystemet tillgång till säkra sjövägar, i syfte att trygga Sveriges tillgång till fungerande import och export via havet.

Det säkerhetspolitiska omvärldsläget har som bekant försämrats i vårt närområde och därmed blivit alltmer oförutsägbart. Vikten av fungerande sjötransportsystem behöver understrykas. År 2017 anlöpte cirka 98 000 fartyg i svenska hamnar och det levererades och lastades cirka 170 miljoner ton gods.

Av den orsaken är det av stor betydelse att det finns en uppbyggd och väl fungerande marin infrastruktur, bestående av farleder respektive hamnar runt Sveriges kust och på de stora insjöarna där det förekommer sjöfart.

Det är alltså angeläget att säkerställa en god redundans med avseende på sjötransportsystemets behov av rörelsefrihet, genom att kunna omdirigera sjöfarten till alternativa säkra sjövägar om en allmän farled tvingas stängas på grund av t.ex. ökad hotbild från luften, på eller under ytan inom ett kustavsnitt.

Finansiering

Om regeringen bedömer att Transportstyrelsen ska svara för tillsyn i enlighet med hamnförordningen vad avser hamntjänster, bedömer vi att ytterligare medel bör tillföras myndighetens anslag, då det innebär en utvidgning av myndighetens uppgifter jämfört med dagens motsvarande tillsyn i fråga om marktjänster på flygplatser.

Transportstyrelsen vill även uppmärksamma departementet om att förslaget att ge myndigheten uppgifter såsom systemtillsyn och utfärdande av standarder lär öka resursåtgången hos Transportstyrelsen, om än i begränsad omfattning. Hur de tillkommande uppgifterna ska finansieras beskrivs inte i förslaget.

Om Transportstyrelsen ges mer befogenheter och bemyndiganden, enligt önskemålen i vår egen utredning, medför det mer kostnadsökningar för myndigheten och kräver bemyndiganden att ta ut avgifter, vilket i så fall görs enligt självkostnadsprincipen.

Förslag till vidare utredning

Bemyndigandet för utfärdande av trafikföreskrifter

Transportstyrelsen anser att en vidare utredning av bemyndiganden för utfärdande av trafikföreskrifter behöver göras och att en sådan utredning tar ett större grepp om ansvarsförhållanden för utfärdande av föreskrifter och beslut vilket även omfattar bemyndiganden och åtgärder till andra myndigheter såsom t.ex. Länsstyrelsen enligt sjötrafikförordningen. En sådan utredning bör enligt Transportstyrelsen även inbegripa frågan om utfärdandet av föreskrifter i alla lägen är det mest effektiva sättet att reglera eller om föreskrifter kan ersättas med bemyndiganden att meddela beslut.

Hantering av sjösäkerhetsanordningar

Transportstyrelsen anser att utredningen inte belyst andra alternativ till tillståndsgivning av utmärkning. Vi har ett resonemang kring detta i vår farledsutredning från 2015 vilket vi gärna hade sett att man beaktat eller haft en vidare diskussion om i utredningen.

Genom ett bredare och tydligare bemyndigande till någon av sjöfartsmyndigheterna att utfärda föreskrifter mot infrastrukturhållare skulle tillståndshandlingen av SSA kunna ersättas med en meddelandeplikt till ansvarig sjökortsproducent i Sverige, vilket är Sjöfartsverket, när utmärkning satts ut, ändrats eller tagits bort. Ett sådant bemyndigande saknas dock idag.

Detta ärende har beslutats av generaldirektör Jonas Bjelfvenstam. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog chefen för sjötrafiksektionen Andreas Holmgren, chefen för strategi- och utvecklingssektionen Anders Hermansson och strateg Karin Nordenö, den senare föredragande.

Jonas Bjelfvenstam
Generaldirektör