

Konsekvensutredning av förslag till ändring av Transportstyrelsens föreskrifter om säkerhetsorganisation för passagerarfartyg i nationell sjöfart

Transportstyrelsens förslag:

- Ändringar i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2017:26) om fartyg i nationell sjöfart för att förtydliga att vissa rederier och passagerarfartyg som omfattas av krav på systematiskt sjösäkerhetsarbete också omfattas av krav på godkänd säkerhetsorganisation i andra författningar.
- Ändringar av tillämpningsområdet för Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2009:1) om säkerhetsorganisation på rederier och fartyg som inte omfattas av förordning (EG) nr 336/2006 för att göra föreskrifterna tillämpliga för passagerarfartyg i nationell sjöfart och för rederier som bedriver verksamhet med sådana fartyg.
- Ändringar i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2018:27) om certifikat och tillsyn inom sjöfartsområdet för att göra vissa bestämmelser om tillsyn samt om dokument och certifikat om godkänd säkerhetsorganisation i föreskrifternas andra kapitel tillämpliga för de passagerarfartyg i nationell sjöfart som omfattas av krav på godkänd säkerhetsorganisation och för rederier som bedriver verksamhet med sådana fartyg.

A. Allmänt

1. Vad är problemet eller anledningen till regleringen?

1.1 Bakgrund

Regler om säkerhetsorganisation

Rederiverksamhet ska bedrivas på ett sådant sätt att sjösäkerheten upprätthålls samt att människor, miljö och egendom skyddas. Vissa rederier, närmare bestämt de som bedriver verksamhet med fartyg som har en bruttodräktighet om minst 500, passagerarfartyg, traditionsfartyg eller fartyg på vilka det bedrivs utbildning i sjömanskap, ska ha dokument om godkänd säkerhetsorganisation. Dokumentet är ett bevis om att rederiets säkerhetsorganisation har godkänts av Transportstyrelsen vid en rederikontroll. Fartygen ska ha ett certifikat om godkänd säkerhetsorganisation som bevis

om att fartygets säkerhetsorganisation vid tillsyn har visat sig överensstämma med rederiets godkända säkerhetsorganisation. De närmare föreskrifterna om rederiers och fartygs säkerhetsorganisation har meddelats av Transportstyrelsen genom myndighetens föreskrifter (TSFS 2009:1) om säkerhetsorganisation på rederier och fartyg som inte omfattas av förordning (EG) nr 336/2006. Föreskrifterna införlivar ISM-koden¹ i svensk rätt genom att det däri anges att rederier och fartyg som omfattas av föreskrifterna ska uppfylla del A i ISM-koden.²

Såsom namnet på föreskrifterna antyder gäller emellertid, för vissa fartyg, istället förordningen (EG) nr 336/2006³. Bestämmelserna om säkerhetsorganisation i fartygssäkerhetslagen (2003:364) och i föreskrifter meddelade med stöd av lagen, gäller således endast i den utsträckning förordningen inte innehåller någon motsvarande bestämmelse. I förordningen anges att de fartyg som omfattas av dess tillämpning ska följa ISM-koden. Förordningen gäller, såvitt är av intresse för denna konsekvensutredning, alla svenska passagerarfartyg i fartområde⁴ A och B och alla ro-ro-passagerarfartyg.

Regler om systematiskt sjösäkerhetsarbete

Genom Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2017:26) om fartyg i nationell sjöfart infördes bestämmelser om systematiskt sjösäkerhetsarbete. Bestämmelserna gäller både last- och passagerarfartyg. Avsikten var att ställa krav på ett systematiskt sätt att arbeta med sjösäkerhet för alla fartyg som omfattas, liknande det som gäller enligt ISM-koden. Genom ett systematiskt sjösäkerhetsarbete ska redaren, med beaktande av fartygets avsedda användning, bland annat säkerställa att regler och föreskrifter följs och att risker i verksamheten omhändertas.⁵ Kraven är dock förenklade jämfört med kodens bestämmelser.⁶ Kravet på att dokumentera arbetet är också förenklat i förhållande till dokumentationskraven för säkerhetsorganisationer enligt kodens regler.⁷

¹ Internationella säkerhetsorganisationskoden (the International Management Code for the Safe Operation of Ships and for Pollution Prevention (International Safety Management (ISM) Code)).

² 7 § Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2009:1) om säkerhetsorganisation på rederier och fartyg som inte omfattas av förordning (EG) nr 336/2006.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 336/2006 av den 15 februari 2006 om genomförande av Internationella säkerhetsorganisationskoden i gemenskapen och upphävande av rådets förordning (EG) nr 3051/952.

⁴ Fartområden är geografiska indelningar av farvatten från A till E beroende på ex. signifikant våghöjd, se 1 kap. 3 § fartygssäkerhetsförordningen (2003:438).

⁵ Se konsekvensutredning av Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för fartyg i nationell sjöfart (TSF 2016:32), s. 13.

⁶ Se Regler för nationell sjöfart, Kompletterande upplysningar s. 41.

⁷ Transportstyrelsen konsekvensutredning (TSF 2016:32), s. 48.

I och med ikraftträdandet av TSFS 2017:26 togs passagerarfartyg i fartområde E bort från tillämpningsområdet för TSFS 2009:1. Passagerarfartyg under 24 meter i fartområde D och C, vilka inte omfattas av Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2019:120) om passagerarfartyg på inrikes resa⁸, togs också bort från tillämpningsområdet för TSFS 2009:1. Dessa fartyg omfattas alltså istället av bestämmelserna om systematiskt sjösäkerhetsarbete i föreskrifterna för fartyg i nationell sjöfart.

Bland de rederier som bedriver sjöfart med passagerarfartyg i fartområde C, D och E finns givetvis ett betydande antal små rederier som enbart har ett passagerarfartyg vardera. Det finns också komplexa företagsorganisationer som har ett stort antal fartyg. De fem största rederierna har tillsammans 177 passagerarfartyg av totalt 514 registrerade passagerarfartyg som enbart bedriver sjöfart nationellt. Av dessa fartyg är det enbart 20 passagerarfartyg som omfattas av TSFS 2009:1.⁹ Sammantaget transporteras 35 miljoner passagerare inom hela segmentet. Det är omkring hälften av alla passagerare som reser med passagerarfartyg i Sverige, dvs. exklusive internationella resor till och från Sverige.¹⁰

Skillnader mellan ISM-kodens krav och systematiskt sjösäkerhetsarbete

I tabell 1 nedan redovisas en analys av systematiskt sjösäkerhetsarbete som utgår från begreppet säkerhetskultur.¹¹ Jämförs systematiskt sjösäkerhetsarbete med den kravnivån som tidigare omfattat säkerhetsorganisation på dessa passagerarfartyg så ger tidigare reglering en betydligt bättre förutsättning att skapa en god säkerhetsorganisation.¹² Detta beror delvis på att konstruktionen av bestämmelserna för systematiskt sjösäkerhetsarbetet är funktionsbaserade. Funktionskraven är i sin tur baserade på några få bestämmelser från ISM-koden som till sin konstruktion också är ett etablerat funktionsbaserat regelverk. ISM-koden och följaktligen TSFS 2009:1 är därmed redan konstruerad för att kunna anpassas till varierande nivåer av organisatorisk komplexitet.

⁸ Föreskrifterna införlivar Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/45/EG av den 6 maj 2009 om säkerhetsbestämmelser och säkerhetsnormer för passagerarfartyg.

⁹ Data är hämtad 14 mars 2024 från Sjöfartsinspektionens tillsynssystem (SITS), d.v.s. Transportstyrelsens samlade information om fartyg och rederiorganisationer.

¹⁰ 35 miljoner passagerare kommer från Skärgårdsredarnas hemsida.

(<https://skargardsredarna.se/> besökt 2024-03-22) och baseras på 110 medlemsföretag som bedriver trafik med 330 fartyg. Tyvärr tillhandahåller inte Trafikanalys det totala antalet passagerare som reser inom Sverige. Trafikanalys anger internationellt transporterade passagerare samt de som nationellt reser till och från Gotland.

¹¹ Publikationen Säkerhetskultur – Transportstyrelsens definition och beskrivning av viktiga aspekter för god säkerhetskultur,

<https://www.transportstyrelsen.se/globalassets/global/publikationer-och-rapporter/luftfart/sakerhetskultur-2014-06-09.pdf>

¹² Se bilaga, Reglering av säkerhetsorganisation för nationell passagerarsjöfart (TSG 2020-9811).

Tabell 1. Analys av elementen i TSFS 2017:26 utifrån begreppet säkerhetskultur¹³

Kulturtyper	Kommentarer TSFS 2017:26
1. Rapportering kultur	
1a) Att man kan rapportera, att man rapporterar samt att man vet vad och hur man ska rapportera	Det finns ingen explicit regel i föreskriften.
1b) Uppmuntran att rapportera	Det finns ingen explicit regel i föreskriften.
1c) Återkoppling till den som rapporterar	Det finns ingen explicit regel i föreskriften.
2. Rättvis kultur	
2a) Rättvis behandling samt att våga rapportera	Det finns ingen explicit regel i föreskriften.
2b) Tydlig gräns mellan acceptabelt och oacceptabelt beteende	Det finns ingen explicit regel i föreskriften.
3. Lärande kultur	
3a) Kontinuerligt lärande och förbättringsarbete	Det finns vissa kopplingar rörande lärande och förbättringsarbete.
3b) Organisationens förmåga att anpassas till förändringar utan att trafiksäkerheten förändras	Det går att hitta vissa kopplingar till lärande.
4. Säkerhetsengagemang	
4a) Högsta ledningen och övriga chefers säkerhetsengagemang	Det går att hitta vissa kopplingar till högsta ledningen och övriga chefers säkerhetsengagemang.
4b) Medarbetares säkerhetsengagemang	Det finns ingen explicit regel i föreskriften.
4c) Medarbetares delaktighet i säkerhetsarbetet	Det finns ingen explicit regel i föreskriften.
5. Kommunikation	
5a) Intern kommunikation	Det går att hitta vissa kopplingar angående intern kommunikation.
5b) Extern kommunikation (Detta är en svårhanterlig delaspekt)	Det går att hitta vissa kopplingar angående extern kommunikation.
6. Resurser och kompetens	
6a) Tid, personal och utrustning	Det går att hitta vissa kopplingar angående om tid, personal och utrustning.
6b) Behörigheter, kompetens och utbildning	Det går att hitta vissa kopplingar till behörigheter, kompetens och utbildning.
7. Systematiskt säkerhetsarbete	
7a) Styrning och ledning av säkerhetsarbete	Det går att hitta vissa kopplingar angående struktur.
7b) Proaktivt/reaktivt arbetssätt	Det finns ingen explicit regel i föreskriften.
7c) Analyser och genomförande av åtgärder	Det går att hitta vissa kopplingar angående analyser och genomgång av åtgärdat.
7d) Ansvar, befogenheter och roller	Det går att hitta vissa kopplingar angående ansvar, befogenheter och roller men element är svaga och otydliga.
7e) Kontroll och uppföljning av entreprenörer	Det finns ingen explicit regel i föreskriften.

Nödvändiga element för att en god säkerhetskultur ska kunna växa fram omfattar bland annat krav på att det finns en tydlig länk mellan fartygets befälhavare och besättning till den landbaserade delen av organisationen, dvs. det behöver finnas en sammanhängande säkerhetsorganisation för hela verksamheten. Länken mellan verksamheten i land dvs. rederikontoret och fartyget har kopplats till personer med tilldelat ansvar (*designated person*) (jmf. ISM-koden punkt 4). Motsvarande bestämmelser saknas i TSFS 2017:26.

¹³ Analysen som presenteras i tabell 1 har gjorts av kompetenscentret HF/MTO på Transportstyrelsen. För en mer djupgående analys mellan aspekter av säkerhetskultur och ISM-kodens struktur samt TSFS 2017:26 se närmare i rapporten - Reglering av säkerhetsorganisation för nationell passagerarsjöfart (TSG 2020-9811).

Ett annat kravelement består av återkommande externa granskningar som syftar till att säkerhetsorganisationen regelbundet ska få extern input till förbättring. För passagerarfartyg bedöms detta kravelement vara otydligt i TSFS 2017:26. En god säkerhetskultur ställer också krav på strukturerad dokumentation vilket också är ett område som har en otydlig kravbild i TSFS 2017:26.

Fartygssäkerhetslagen ställer inga krav på certifikat om godkänd säkerhetsorganisation för (last)fartyg under 500 brutto vilket också inkluderar fartyg som utför personbefordran.¹⁴ Däremot är krav på certifikat tvingande avseende passagerarfartyg¹⁵ (2 kap. 10 § och 3 kap. 9 § fartygssäkerhetslagen (2003:364), FSL).

Bestämmelserna om systematiskt sjösäkerhetsarbete i TSFS 2017:26 gör emellertid ingen skillnad på om verksamheten omfattar lastfartyg, fartyg för personbefordran eller passagerarfartyg. Det innebär att alla fartyg över fem meter, inklusive passagerarfartyg, omfattas av samma funktionskrav i TSFS 2017:26 om systematiskt sjösäkerhetsarbete. Samtidigt är det enbart passagerarfartyg samt fartyg över 500 brutto och deras rederiverksamheter som omfattas av ansvarsbestämmelser kopplade till uppfyllelse av krav på godkänd säkerhetsorganisation (8 kap. 2 §, FSL).

Idag finns alltså två skilda strukturer för att godkänna säkerhetsorganisationer för nationell passagerartrafik, dels systematiskt sjösäkerhetsarbete enligt TSFS 2017:26, dels de krav som ställs utifrån TSFS 2009:1 som bl.a. omfattar passagerarfartyg över 24 meter i C och D-område. Strukturen för säkerhetsorganisationer på alla nationella passagerarfartyg har tidigare enbart relaterats till de krav som ställs genom ISM-kodens koppling till TSFS 2009:1. Syftet för regleringen har då bl.a. varit att myndigheten säkerställt att:

- rederiverksamheten drivs enligt gällande regler med hjälp av säkra metoder och med fokus på en trygg arbetsmiljö
- det finns ett systematiskt omhändertagande av varje identifierad risk
- personal i land och ombord, kontinuerligt ökar kunskaperna om hur säkerhetsfrågor ska hanteras; inklusive olycksberedskap kopplad både till säkerhet och till miljöskydd.

Säkerhetsorganisationssystemet har därefter kontrollerats för att verksamheten fortsatt ska få bedrivas men också för att stödja och uppmuntra redare att uppnå en god säkerhetskultur. ISM-koden lämnar tydliga funktionsbaserade anvisningar till rederier för de olika delarna i säkerhetsorganisationssystemet.

¹⁴ Dvs. lastfartyg under 500 brutto som tar ombord max 12 personer som passagerare.

¹⁵ Dvs. fartyg som tar fler än 12 passagerare.

1.2 Vad är problemet?

Baserat på bestämmelserna om systematiskt sjösäkerhetsarbete som införts genom TSFS 2017:26 är det inte längre tydligt för rederiorganisationer som bedriver passagerartrafik med passagerarfartyg hur de ska skapa och vidmakthålla en tillräckligt god säkerhetskultur då nödvändiga element inom regleringen saknas.¹⁶ De kravelement som finns i TSFS 2017:26 gör det också svårt för Transportstyrelsen att bedöma om säkerhetsorganisationen uppfyller den nivå som krävs för att godkänna säkerhetsorganisationen (2 kap. 10 § och 3 kap. 9 §, FSL). Tidigare har kravnivån utgått från bestämmelser i TSFS 2009:1 och omfattat alla passagerarfartyg som bedriver sjöfart nationellt.

Bestämmelserna om systematiskt sjösäkerhetsarbete i TSFS 2017:26 är desamma för alla fartyg som omfattas av kraven, det vill säga för lastfartyg, fartyg för personbefordran och passagerarfartyg. Det leder med tiden till en anpassning av säkerhetsnivån för passagerarfartyg till verksamheter som tidigare var helt undantagna krav på godkända säkerhetsorganisationssystem dvs. (last)fartyg. En sådan utveckling drar isär den tidigare heltäckande regleringen som utgick från TSFS 2009:1 för alla passagerarfartyg. Detta får till följd att passagerare reser med fartyg som kan ha olika kravnivåer gällande sin säkerhetsorganisation.

Redan idag finns konkreta exempel där regleringen skapar oönskade skillnader som både kan relateras till säkerhet men också konkurrensneutralitet. Exempelvis behöver ett 15 meter långt passagerarfartyg som trafikerar fartområde C¹⁷ enbart anpassa sig till de bestämmelser om systematiskt sjösäkerhetsarbete som finns i TSFS 2017:26. Tillsyn av efterlevnad baseras på om det finns anledning att genomföra tillsyn, ex. baserat på konceptet med att identifiera segment med förhöjd risk, så kallad riskbaserad tillsyn. Certifikaten som utfärdas för fartyg i nationell sjöfart (TSFS 2017:26) gäller tillsvidare utan krav på periodisk kontroll. Jämfört med ett 30 meter långt passagerarfartyg som bedriver trafik i samma fartområde (fartområde C) så framkommer avsevärda skillnader då rederiorganisationen och fartyget måste uppfylla bestämmelserna i TSFS 2009:1. Både fartyget och rederiet ska genomgå periodiserad tillsyn. Rederiet ska genomgå rederikontroll varje år och fartyget skall ha ett periodiserat certifikat för 60 månader med en mellanliggande besiktning.

¹⁶ Se tabell 1.

¹⁷ Fartområde är indelade beroende på ex. signifikant våghöjd och fartområde C är ett mer riskfyllt område än fartområde D och E. Det beskrivs som - *Fartområde C: Ett fartområde i förekommande fall utanför områdena D och E där sannolikheten för en signifikant våghöjd som överstiger 2,5 meter är mindre än 10 procent under en ettårsperiod för åretruntrafik eller under en begränsad period av året för trafik endast under den perioden. Om-rådet får vid medelvattenstånd inte sträcka sig längre än 5 nautiska mil från strandlinjen.* För mer information se 1 kap. 3 § fartygssäkerhetsförordningen (2003:438) (FSF).

Gränsen mellan de två systemen baseras på om passagerarfartygen är över 24 meter.¹⁸ De större fartygen i fartområde C och D fortsätter alltså att uppfylla den nivå som tidigare har ansetts vara en relevant kravnivå för att erhålla dokument och certifikat om godkänd säkerhetsorganisation.

2. Vad ska uppnås?

Förslaget syftar framförallt till att säkerställa en hög och likvärdig säkerhet för alla passagerare och besättningar på passagerarfartyg i nationell sjöfart. Förslaget ska göra reglerna om säkerhetsorganisation och tillsyn av densamma tydligare och därigenom förhindra en tillämpning av reglerna som över tid riskerar att säkerhetsorganisationerna hos berörda rederier och fartyg urholkas. Reglerna om säkerhetsorganisation ska blir mer enhetliga och konkurrensneutrala.

Vi avser att uppnå detta genom att koppla bestämmelserna om uppfyllelse av systematiskt sjösäkerhetsarbete i TSFS 2017:26 avseende passagerarfartyg i nationell sjöfart (fartområde E samt delvis även C och D¹⁹), vilka inte omfattas av TSFS 2019:120, till de tydligare bestämmelserna om säkerhetsorganisationens utformning i TSFS 2009:1. Detta betyder att alla passagerarfartyg som regleras med nationella bestämmelser kommer att få samma kravbild för att skapa en godkänd säkerhetsorganisation. Därutöver försvinner också risken att det skapas snedvridningar i konkurrens mellan rederiorganisationer.

3. Vilka är lösningsalternativen?

3.1 Effekter om ingenting görs? (Nollalternativ)

Vår bedömning är att om ingen förändring görs så kommer de oklarheter som redovisats i avsnitt 1 att kvarstå. Konkret kan effekten av att otydligheter i regleringen finns kvar innebära en betydande risk för försämrad säkerhetskultur inom säkerhetsorganisationer på fartyg. Det kan i sin tur leda till fler olyckor där både person- och saksador uppstår.

3.2 Alternativ som inte innebär reglering (lösning A)

Lösningen bygger på fördjupad information, vägledning samt annat stödande material riktat till rederiorganisationerna. Förslaget skulle då innebära olika typer av informationsinsatser och att myndigheten inte ytterligare föreskriver om krav på säkerhetsorganisationer.

¹⁸ Dvs. fartyg över 24 meter omfattas av TSFS 2019:120 som är införlivandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/45/EG av den 6 maj 2009 om säkerhetsbestämmelser och säkerhetsnormer för passagerarfartyg.

¹⁹ Med delvis C och D åsyftas passagerarfartyg under 24 meter som omfattas av TSFS 2017:26.

Lösningen avhjälpas dock inte de oklarheter som beskrivits tidigare då både rederier och myndigheten ändå måste bedöma vad som anses vara godkänd säkerhetsorganisation, fortfarande utan vägledning av mer detaljerade bestämmelser i myndighetsföreskrifter.

3.3 Regleringsalternativ (lösning B)

Det regleringsalternativ som Transportstyrelsen föreslår (lösning B) innebär egentligen inga nya regler i sak utan är mer en justering av tillämpningen för vissa befintliga bestämmelser om systematiskt sjösäkerhetsarbete respektive godkänd säkerhetsorganisation samt om tillsyn av dessa.

Förslaget innebär att passagerarfartyg i fartområde E (delvis också i C och D) som i dag omfattas av krav på systematiskt sjösäkerhetsarbete enligt bestämmelser i TSFS 2017:26 fortsatt ska uppfylla de kraven, men med förändringen att detta sker genom uppfyllnad av de funktionskrav som finns i TSFS 2009:1. Förslaget innebär att kravnivån för dessa fartyg blir i linje med vad som i dag redan gäller för passagerarfartyg över 24 meter i fartområde C–D. Regleringen i TSFS 2009:1 är i sig funktionsbaserad och skalbar till både små och stora rederiorganisationer som har passagerarfartyg i fartområde E (och delvis i C och D). Alla rederiorganisationer med passagerarfartyg reglerades också tidigare genom bestämmelser i TSFS 2009:1.

De fartyg som enbart kommer att regleras genom TSFS 2017:26 kommer att vara andra kategorier av fartyg som inte omfattas av fartygssäkerhetslagens krav på att ha certifikat eller dokument om godkänd säkerhetsorganisation (arbetsbåtar över 5 meter, (last)fartyg som används till personbefordran etc.). Bedömningen är att dessa kategorier av fartyg då får en bättre anpassad nivå relaterat till begreppet systematiskt sjösäkerhetsarbete.

Förslaget innebär också ändringar i TSFS 2018:27 angående struktur för tillsyn samt krav på utfärdandet av dokument och certifikat om godkänd säkerhetsorganisation. Detta görs för att alla rederiorganisationer som nationellt bedriver trafik med passagerarfartyg ska ha likvärdiga krav på tillsyn.

I föreskrifterna görs också mindre justeringar av språklig och redaktionell karaktär. Dessa medför inga ändringar i sak och behandlas därför inte ytterligare i denna konsekvensutredning.

4. Vilka är berörda?

4.1 Företag och organisationer

- Primärt företag och rederiorganisationer som bedriver passagerarbefordran i fartområde E (och delvis i C och D).

- Indirekt intresseorganisationer, så som exempelvis Skärgårdsredarna, utbildningsanordnare som utbildar organisationernas personal, hamnar samt, i mindre omfattning skeppsmäkleri och försäkringsbolag

4.2 Medborgare

- Primärt passagerare samt anställda i rederier som bedriver passagerarbefordran inom fartområde E (och delvis C och D).
- Indirekt övriga medborgare i samhället genom att regleringen syftar till att generellt förbättra sjösäkerheten och därigenom också minimera miljöpåverkan.

4.3 Staten, regioner och kommuner

Samtliga delar av den offentliga sektorn, d.v.s. statliga myndigheter, regioner samt kommuner, berörs i någon utsträckning.

Statliga myndigheter

- Transportstyrelsen berörs genom tillstånds- och tillsynsansvaret.
- Trafikverket genom sitt tillhandahållande av transporttjänster.
- Kustbevakningen berörs genom sina tillsynsaktiviteter.
- Statens haverikommission berörs genom sina utredningar av olyckor hos organisationer som ska efterleva ställda krav.
- Sjöfartsverket kan beröras beroende på vilken typ av verksamhet deras rederiverksamhet väljer att bedriva.

Regioner

- Regioner som upphandlar eller själva bedriver passagerartrafik inom fartområde E (och delvis i C och D) berörs.

Kommuner

- Kommunägda rederiorganisationer som bedriver passagerarbefordran inom fartområde E (och delvis i C och D) samt kommunägda hamnbolag som tillhandahåller hamntjänster.
- Kommuner som upphandlar transporttjänster.

4.4 Miljö

Syftet med att utveckla en god säkerhetskultur inom organisationer är att undvika olyckor. Många olyckor leder inte till personskador men får ändå materiell och miljömässig påverkan. Därför påverkar den föreslagna lösningen miljön. Främst handlar detta om att säkerhetsorganisationer som implementerar säkrare rutiner och som positivt påverkar sjösäkerheten bidrar till att det sker färre grundstötningar med relaterade utsläpp samt färre operativa utsläpp.

5. Vilka konsekvenser medför regleringen?

Man kan med fördel skapa sig en överblick av de antaganden och avvägningar som är gjorda innan man fortsätter med beskrivningen av förslagets konsekvenser. Antaganden och avvägningar finns i avsnitt 18. Beräkningsunderlag och beräkningsantaganden är baserat på basår 2022, efter Covid-19, och utgår från senast tillgänglig data under normala förhållanden. I avsnitt 5 presenteras skillnader mellan lösningsalternativ A och B, utifrån sociala påverkans effekter, främst säkerhetsaspekten, och därefter utifrån ekonomiska effekter för myndigheter.

5.1 Företag

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

(X) 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.

5.2 Medborgare

Medborgare är dels de som nyttjar transporttjänsten, dels de som kan bli påverkade, ex. av miljöskada i form av utsläpp vid olycka.

Som nämnts tidigare åker varje år ett stort antal passagerare med de fartyg som omfattas av förslaget. Att de passagerare som nyttjar dessa tjänster ska känna trygghet genom att rederierna har en god säkerhetskultur (sjösäkerhet) är centralt. Ändringarna vi föreslår kommer att påverka sjösäkerheten positivt och göra att passagerare och övriga medborgare känner större trygghet för passagerarbefordran med fartyg.

Som tidigare nämnts är hushåll och individer de som bör dra nytta av transporttjänster för passagerare. Dock finns det i dag ingen vedertagen metod för att göra en värdering av privatpersoners tid i pengar. Därför görs en uppskattning av de relevanta ekonomiska effekterna vilken kompletteras med kvalitativa resonemang:

Administrativa kostnader

I dag finns inget behov för hushåll och individer (passagerare) att sätta sig in i sakområdet gällande rederiers systematiska sjösäkerhetsarbete. Av det följer att det inte finns någon mätbar ekonomisk effekt för hushåll och individers administrativa kostnader.

Arbetsstillfällen

Etablering av passagerartrafik kan påverka möjligheten att bo i skärgården men arbeta i ex. Stockholm eller Göteborg. Upphandling av

transporttjänster ställer vanligtvis krav på god sjösäkerhet. Individer kan troligtvis dra nytta av sjöalternativet för passagerartransport till och från sina arbeten (längre avstånd etc.) om sjösäkerheten fortsatt är god.

Konsumtion

Konsekvensutredningens nollalternativ representerar baslinjen för kostnader, ex. biljettpriser, i jämförelse med lösningsalternativ A och B. Analysen baseras på oförändrad prisbild av färdbiljetter både för lösning A och B.

Sociala effekter

Bedömningen är att bekvämlighet och användbarhet, tillgänglighet samt utbildning och lärande, inte påverkas av de föreslagna alternativen. Däremot bedöms hälsa och säkerhet vara centrala aspekter för analysen (se tabell 2).

Tabell 2. Sociala effekter.

Beskrivning	Nollalternativ	Lösning A	Lösning B
Hälsa	Se säkerhet för att förhindra fysiska skador. Inget underlag för psykiskt och socialt välbefinnande	Se säkerhet	Se säkerhet
Säkerhet	Samhällskostnaden för döda och skadade för passagerarbefordran inom fartområde E samt C-D <24 m antas ligga från 37,1 till 81,2 miljoner kr/år (se beräkning avsnitt 18).	<p><i>Lösningsalternativ A bedöms över tid leda till en negativ påverka på samhällskostnaden som redovisas under nollalternativet. Antagandet grundar sig på att begreppet systematiskt sjösäkerhetsarbete inte kan anses tillföra något till den säkerhetskultur som detta segment av rederiorganisationer redan har skapat genom tidigare reglering dvs. TSFS 2009:1. Ett troligt antagande är att säkerhetskulturen inom dessa organisationer över tid kommer att leda till negativ sjösäkerhet jämfört med nollalternativet och basår 2022.</i></p> <p><i>Kostnader går här inte att kvantifiera men med en försämring av organisationernas säkerhetskultur så kan ett rimligt antagande vara att olyckor ökar. Allvarligare olyckor är fortfarande sällsynta men som ASKA rapporten uttrycker det "[s]ådana olyckor gäller det</i></p>	<p><i>Lösningsalternativ B bedöms primärt stabilisera en negativ utveckling och sekundärt under längre tid positivt påverka samhällskostnaderna som redovisas under nollalternativet. Rationaliteten för antagandet är att bestämmelserna i TSFS 2009:1 kan ligga till grund för en positiv utveckling av säkerhetskultur inom rederiorganisationer.</i></p> <p><i>Om man antar att ett fungerande regelverk och tillsynsverksamhet förhindrar ett dödsfall inom segmentet under 10 år så ger det en sänkning av samhällskostnaden på 4,4 miljoner per år (se avsnitt 18).</i></p>

Beskrivning	Nollalternativ	Lösning A	Lösning B
		<p>att till nästan varje pris undvika" (ASEK-Rapporten sid 25).²⁰</p> <p>Antagandet att ett sämre fungerande regelverk samt en begränsad tillsyn leder till ett extra dödsfall på 10 år så ger det en extra samhällskostnad på 4,4 miljoner kr per år (se avsnitt 18).</p>	

5.3 Staten, regioner eller kommuner

Staten

Inom statens aktiviteter där givetvis Transportstyrelsens roll är central men också Sjöfartsverket, Trafikverket, Kustbevakningen samt Statens haverikommission till viss del berörs så är bedömningen att det enbart går att bedöma effekter för Transportstyrelsen. Stora allvarliga olyckor leder dock alltid till konsekvenser för olika statliga aktörer men det är svårt att bedöma om en sådan olycka har korrelation till hur områdets säkerhetsorganisation reglerats. Därför begränsas denna redogörelse enbart till Transportstyrelsens uppdrag.

Med utgångspunkt från nollalternativet (om ingenting görs) är det för Transportstyrelsen tydligt att det funnits kostnadsbesparingar då införlivandet av TSFS 2017:26 har inneburit att arbetsuppgifter till viss del försvunnit, bl.a. tillsyn av fartyg (säkerhetsorganisationssystemen). Med detta har såväl administrativa kostnader som personalkostnader också minskat. Dock bedöms informationskostnaden initialt ha ökat i form av engångskostnader för informationskampanj(er).

Samtidigt är det viktigt att föra ett resonemang om vad en eventuell försämrad sjösäkerhet leder till när tillsynsverksamheten förändras mot mer riskbaserad tillsyn. Det kan innebära att även nollalternativet kan behöva ökade anslag för att täcka tillsynsuppdraget om det baseras på riskbaserad tillsyn och behov av tillsyn (ex. särskilda insatser) anses nödvändiga.

Kostnader utgörs till stor del av de resurser i form av tid och pengar som avsätts för att leva upp till administrativa krav. Påverkan på myndigheten är belyst enligt samma principer som för de ekonomiska effekterna för företag. Analysen presenteras nedan i tabell 3.

Tabell 3. Ekonomiska effekter för statliga myndigheter (Transportstyrelsen).

²⁰ ASEK 7.1, Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn, Trafikverket, utgiven 2023. Kostnaden för vissa olyckor och för dödsfall (dvs. värdet av ett statistiskt liv - VSL) finns i senaste versionen av ASEK-rapporten.

Beskrivning	Nollalternativ	Lösning A	Lösning B
Administration	<p>De administrativa kostnaderna som relateras till området rör administration av tillsynsaktiviteter. Idag utförs tillsyn för passagerarfartyg i fartområde E (delvis C-D) och deras rederiorganisationer. Det är intervallerna för dessa aktiviteter som genererar skillnader mellan de olika förslagen (se avsnitt 6). Ett problem är att tillsyn utförs i större omfattning än vad myndighetsregleringen ger utrymme för, dock följer praxis fartygssäkerhetslagen.</p> <p>För basåret 2022 uppgår beräknad tillsynstiden för fartyg till ca 255 timmar och motsvarande tid för rederiorganisationer är 392 timmar, sammanlagd tillsynstid för myndigheten blir 647 timmar.</p>	<p><i>Som en konsekvens av gällande tillsynsföreskrift TSFS 2018:27 bedöms tillsynsverksamheten få minskade arbetsuppgifter gällande tillsyn av certifikat om godkänd säkerhetsorganisation. Minskad tillsynstid för fartyg beräknas uppgå till -255 timmar. Detta innebär också att administrationen kommer att minska. Resonemanget här korrelerar främst till vad som gäller för arbetsuppgifter (se lösning A under arbetsuppgifter nedan)</i></p>	<p><i>Beroende på hur regimen för certifikat och dokument utformas så kan arbetsuppgifter tillkomma. Dock genomförs (praxis) ett stort antal förrättningar både gällande rederier men också fartyg inom segmentet. Därför är bedömningen att den tillkomna arbetsbördan relaterat till administration är måttlig och ryms inom befintlig tillsynsverksamhet.</i></p>
Arbetsuppgifter	<p>Arbetsuppgifternas karaktär relateras till den tillsynsregim som råder, dvs. vilken typ av tillsyn som ska genomföras. Förslagen och rådande praxis skiljer sig här. Nollalternativet utgår från arbetsuppgifter som idag utförs med rådande praxis.</p>	<p><i>Tillsynsverksamheten bedöms få minskade arbetsuppgifter gällande tillsyn av certifikat om godkänd säkerhetsorganisation. Dock är det tänkbart att över tid ökar antalet riskbaserade tillsynsförrättningar beroende på att systematiskt sjösäkerhetsarbete inte fullt ut uppfyller funktionen av ett säkerhetsorganisationssystem. Bedömningen är att olyckor, rapporter och externa orosanmälningar över tid kan öka. Dock kvantifieras inte dessa antaganden. Antagandet baseras på de brister av systematiskt sjösäkerhetsarbete som redovisas i tabell 1</i></p>	<p><i>Beroende på hur regimen för certifikat och dokument utformas så kan arbetsuppgifter tillkomma. Dock genomförs (praxis) ett stort antal förrättningar både gällande rederier men också fartyg inom segmentet. Därför är bedömningen att den tillkomna arbetsbördan är måttlig och ryms inom befintlig tillsynsverksamhet.</i></p> <p><i>Ett annat antagande är att detta förslag också angriper andra problem med implementeringen av TSFS 2017:26 genom tillsynsverksamhet av organisationssystemet. Ex antas detta ge gynnsamma effekter på efterlevnaden av befintliga dokumentationskrav.</i></p>
Information	<p>Informationsbehovet relateras till vilket regelkrav som ligger till grund, dvs TSFS 2017:26 eller TSFS 2009:1. Här anges endast behovsskillnaden mellan lösning A och B.</p> <p>Informationskostnaden för</p>	<p><i>Lösningalternativet bygger på konservativa beräkningar för skriftlig information med en kostnad som motsvarar 263 500 kr. Behov av dialoginformation dvs. informationsträffar med intressenter beräknas kosta</i></p>	<p><i>Viss informationsspridning bör även göras för lösning B dock är bedömningen att det räcker med den nivå som vanligen sker vid föreskriftsförändringar och beaktas alltså inte i analysen.</i></p>

	nollalternativet är 0 kr men beräkningen som genomförts är del av lösning A och redovisas således där.	<i>136 000 kr. Totalt ger det en kostnad på ca 399 500 kr.</i>	
Personalkostnad	<p>Personalkostnaderna relateras till den tillsynsregim som råder, dvs. vilken typ av tillsyn som ska genomföras. Förslagen och rådande praxis skiljer sig här.</p> <p>För basåret 2022 uppskattas tillsynstiden för fartyg och rederier till ca 647 timmar. Med en kostnadstäckning angiven till 1700 kr/timme blir personalkostnaden för fartyg 433 500 kr och för rederier 666 400 kr. Detta ger en total kostnad för personalaktivitet 1 099 900 kr</p>	<p><i>Eftersom detta alternativ kräver en anpassning till nu gällande tillsynsföreskrift så kommer personalkostnaden för all tillsyn av fartyg att försvinna. Det innebär ca 255 tillsynstimmar för certifikat om godkänd säkerhetsorganisation som motsvarar en reducerad personalkostnad på -433 500 kr.</i></p> <p><i>Dock är bedömningen att personalkostnaden kan komma att omfördelas till tillsynsuppdrag baserat på olyckor, rapporter samt externa orosanmälningar och att detta över tid ökar. Se resonemang under arbetsuppgifter.</i></p>	<p><i>Bedömningen är att det ekonomiska utfallet för lösning B i princip är neutralt i förhållande till nollalternativet. Det kan innebära en något högre kostnad beroende på omfattningen av fartyg och rederier som precis har genomgått tillsyn och vilka som är planerade för kommande år.</i></p>

Kommuner och regioner

Kommuner och regioner både upphandlar transporttjänster från rederier men bedriver också egen rederiverksamhet. Vårt antagande är att de i egenskap av redare påverkas så som företag, därför har ingen särskild analys gjorts för kommuner och regioner. Det är emellertid viktigt att poängtera att det finns ett antal kommuner som är huvudansvariga redare för passagerarbefordran. Dock drivs verksamheten under samma premisser som för privata aktörer och således förväntas de då påverkas på samma sätt som beskrivet för företag. Vi har därför inte gjort någon särskild analys för kommuner och regioner som bedriver rederiverksamhet (se avsnitt C).

När det gäller upphandling av transporttjänster så är det svårt att närmare gå in på konsekvenser då det primärt är rederiföretaget som direkt påverkas (se avsnitt C).

5.4 Miljö

Med ökad sjösäkerhet kan incidenter och olyckor inom det berörda fartygssegmentet förhindras. Med färre incidenter och olyckor minskar risken för oljeutsläpp och föroreningar genom utsläpp av andra miljöskadliga ämnen som påverkar djuren, vattnet, naturresurserna och luften negativt.

Passagerarbefordran med fartyg är miljömässigt attraktivt om det utvecklas som en större del av resandet inom stadsregioner. Allt fler fartyg börjar

också använda alternativ framdrivning, ex. batteridrift, bl.a. för att upphandlingar sätter sådana krav. Nya innovationer och lösningar ställer givetvis också högre krav på organisationens säkerhetsarbete. Det kräver att passagerartransporterna tillhandahålls med hög grad av sjösäkerhet. Över längre tid kommer fler alternativa lösningar att introduceras och de kommer implicit ställa krav på hantering av system inom ramen för säkerhetsorganisationerna. Det är dock svårt att utvärdera skillnaden mellan de två lösningsförslagen vad gäller extern miljöpåverkan.

Svårigheter med att utvärdera effekter beror primärt på att de beskrivna miljömässiga effekterna är svåra att uppskatta och det är svårt att påvisa förslagets effekter på ekosystemtjänster, energianvändning, luftkvalitet och buller, klimat, landskap, miljö kvalitetsmål samt (natur)resurser. För två aspekter, resor och transporter samt utsläpp och avfallshantering görs bedömningen att effekterna kan ses genom andra aspekter i analysen. Resor och transporter får en liknande bedömning som för efterfrågan av transporter för företag (se tabell 6). För utsläpp och avfallshantering, här specifikt utsläpp, är bedömningen att konsekvenser relaterat till sociala effekter och aspekter på säkerhet är relevanta även för utsläpp. Principiellt verkar en säkerhetsorganisation för att *”säkerställa säkerheten till sjöss, förhindra att människor skadas eller omkommer samt undvika skador på miljön, i synnerhet på den marina miljön, och på egendom”*²¹. [understrykning tillagd]

5.5 Externa effekter

Vi har i denna utredning kommit fram till två möjliga lösningsförslag, vilka får något olika konsekvenser. Lösningsförslag A (se avsnitt 3.2) innebär ingen ny reglering, utan förändringen eftersträvas genom information och vägledning. Lösning B (se avsnitt 3.3) innebär att existerande reglering förändras inom ramen för myndighetens föreskrifter. Nedan beskrivs de konsekvenser regleringen väntas få för samhället i stort.

Externa effekter genom tydligare och modernare regler

Transportstyrelsen har som mål att skapa tydligare och mer enhetlig reglering. Såväl förslag A som B bygger på funktionsbaserade bestämmelser som är möjliga att anpassa för olika ändamål.

Förslag B är välkänt och har existerat för segmentet passagerarfartyg sedan 2002. Många av rederiorganisationerna följer fortfarande kravstrukturen. Tidigt ansåg man att regelverket gick att anpassa också till personbefordran och fartyg större än 20 brutto, något som belysts i flera förarbeten²².

²¹ ISM-förordningen, punkt 1.2.1.

²² Exempelvis proposition 2002/03:109 Sjösäkerhet, samt proposition 2008/09:10 Vissa anpassningar av bestämmelserna om rederiers och fartygs säkerhetsorganisation.

Vår bedömning är att båda förslagen A och B kan betecknas som moderna funktionsbaserade regelverk som kan anpassas efter sjöfartens utveckling men det finns brister gällande tydlighet för förslag A.

Hög sjösäkerhet och färre olyckor

Vi har i denna konsekvensutredning tagit avstamp i det transportpolitiska hänsynsmålet – att ingen ska dödas eller skadas allvarligt. Vår bedömning är att de långsiktiga konsekvenserna av förslag A och B skiljer sig åt.

Vad gäller A bedömer vi att det över tid skulle komma att leda till försämringar jämfört med dagens säkerhetsnivå. Det bör här också beaktas att dagens säkerhetsnivå troligen är ett resultat av den tidigare reglering som i princip har funnits sedan 2002, dvs. innan TSFS 2017:26 trädde ikraft. Många rederiorganisationer har inte analyserat dagens krav, ex. har endast en förfrågan om möjlighet att avskaffa tjänsten som särskilt utsedd person inkommit till myndigheten (jmf. ISM-koden punkt 4). Beaktar man också avsaknaden av centrala element för det som regleras genom systematiskt sjösäkerhetsarbete (TSFS 2017:26) och som tidigare redovisats i tabell 1, så finns en betydande risk att säkerhetskulturen försämras inom organisationer som bedriver passagerarbefordran i fartområde E (samt delvis i C och D).

Vår bedömning är att de fartyg som i dag omfattas av TSFS 2009:1 kommer att ha en oförändrad säkerhetsnivå, förutsatt att allt bedrivs som i dag. Tidigare har också anpassningar genomförts för att justera kravbilderna t.ex. undantogs passagerarfartyg inom fartområde E, genom 2 kap. 14 § Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2009:2) om tillsyn inom sjöfartsområdet från kravet på att fartyget måste ha certifikat om godkänd säkerhetsorganisation. Det räckte att rederiet hade ett dokument om godkänd säkerhetsorganisation.²³

Infrastrukturslitage

Om förslaget bidrar till att passagerartransporter flyttar från väg till sjö i stadsregioner, så kan kostnaderna för drift, underhåll, slitage och reparationsarbeten på väg minska i och med att vägnätet då avlastas. Detta kräver dock att de som nyttjar förbindelseleder med passagerarfartyg känner trygghet, vilket kan kopplas till generella sjösäkerhetsnivåer.

6. Sammanfattning av övervägda alternativ och varför förslagen reglering anses vara det bästa alternativet

Som nämnts i avsnitt 5 så är ett mål att transportsystemet ska vara samhälls-ekonomiskt effektivt. I vårt förslag har vi inte bara beaktat detta mål, utan också målet att ingen ska dödas eller skadas allvarligt vid nyttjande av transportsystemet. I detta avsnitt gör vi mot bakgrund av dessa mål en

²³ Bestämmelsen upphävdes genom att TSFS 2009:2 ersattes med TSFS 2018:27.

analys av lösningsalternativ A och B, först utifrån sociala påverkans effekter, främst säkerhetsaspekten, och därefter utifrån ekonomiska effekter för företag och myndigheter.

Skador och dödfall

Personskador och dödsfall i samband med passagerartransporter medför stora samhällsekonomiska kostnader. Det är tyvärr svårt att få fram ett bra statistiskt underlag, då man inom sjöfarten under lång tid valt att inte skilja på allvarligt skadade och lätt skadade vid statistiska sammanställningar. Även om man skulle anta att alla personskador vid passagerartransport inom fartområde E (delvis C och D) är lindriga, så bedöms samhällskostnaden ändå uppgå till 20,7 miljoner kronor. Kostnaden relateras till ett transportarbete som beräknas uppgå till 35 miljoner²⁴ transporterade passagerare vilket är ungefär hälften av de passagerare som väljer att resa vattenvägen i Sverige²⁵.

Försämrade säkerhetskulturer

Dagens säkerhetsorganisationssystem vilar till stor del fortfarande på strukturer som etablerats över lång tid utifrån den kravbild som tidigare fanns, baserad på krav i TSFS 2009:1.

Strukturen för systematiska sjösäkerhetsarbetet har dock gjort att säkerhetskulturen över tid kan försämrats (se tabell 1). Ett exempel på detta är bestämmelserna om *särskilt utsedd person*. Rederierna har fortfarande sådana särskilt utsedda personer inom sina organisationer men enligt befintlig reglering så behövs inte längre sådana tjänster. Bestämmelserna om särskilt utsedda personer var en central komponent vid framtagandet av den första regleringen av maritima säkerhetsorganisationssystem för att genom en funktion binda samman fartygsorganisationen med rederiorganisationen.

Det bör också noteras att tidigare förarbeten om reglering av säkerhetsorganisationer²⁶ utgår från att ISM-strukturen är möjlig att anpassa även till små rederier, eftersom den redan bygger på organisatoriska funktionskrav. Mellan 1995 och 2009 omfattade tillämpningsområdet i fartygssäkerhetslagen, vad gäller dessa rederiorganisationer, fartyg som bedrev personbefordran samt fartyg större än 20 brutto. I och med problem med att få till rimliga tekniska föreskriftsregler för segmentet 20 brutto så implementerades aldrig nivån i praktiken.

²⁴ Uppgiften om 35 miljoner passagerare kommer från Skärgårdsredarnas hemsida (<https://skargardsredarna.se/> besökt 2024-03-22).

²⁵ ASEK 7.1, Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn, Trafikverket, utgiven 2023.

²⁶ Exempelvis proposition 2002/03:109 Sjösäkerhet, samt proposition 2008/09:10 Vissa anpassningar av bestämmelserna om rederiers och fartygs säkerhetsorganisation.

Konsekvensanalysen belyser således att alternativ A och B divergerar över tid. För de sociala effekterna presenteras skillnaden mellan om en person omkommer (inom tidsintervallet 10 år), eller inte. Här är antagandet att det primära syftet är just att skydda människoliv och även om påverkan på antal människoliv är små (bedöms vara 0,32 döda/år)²⁷ så blir också skillnader mellan alternativen stora över tid (effekten är 0,10 döda/år som antingen adderas eller subtraheras).

Ekonomiska effekter

Vidare finns rent ekonomiska effekter för rederierna. Konsekvensanalysen pekar på att sjösäkerhet är ett viktigt argument vid stadsplanering och inköp av transporttjänster där det väger mellan olika transportslag. Att således upprätthålla en hög sjösäkerhetsmässig nivå bedöms gynna transportföretagen. Antagandet är att en allvarlig olycka (ex. i Stockholms eller Göteborgs sjötrafikdel) skulle påverka opinionen negativt mot att välja sjötransport till fördel för buss eller spårburen trafik.

I denna utredning har vi vid ett antal tillfällen refererat till ASEK-rapportens ståndpunkt när det gäller luft och sjötrafiktjänster, vilken är att "*[s]ådana olyckor gäller det att till nästan varje pris undvika*"²⁸. Detta är en samhälls-ekonomisk utgångspunkt för luftfart men också för sjötransporter.

Regleringen som föreslås bör därför vara ändamålsenlig och ge förutsättningar för en välutvecklad säkerhetskultur också inom sjöfartsområdet.

Samtidigt går det att se ekonomiska fördelar med lösningsalternativ A, då tillsynsverksamhet möjligen kommer att utebli och de fasta avgiftsnivåerna således justeras. I jämförelse med redovisade samhällskostnader för dödade och skadade handlar det ändå om måttliga samhällsbesparingar. Däremot bedöms personalkostnader för rederier relaterade till tjänsten *särskilt utsedd person* minska. Dock måste någon form av säkerhetsorganisatoriska uppgifter fortsatt göras och de kostnaderna placeras då troligen på andra kostnadsbärare i organisationen.

Bedömningen är således att det inte är troligt att det blir någon avsevärd minskning av kostnaden. Om hela det arbete som en särskild utsedd person gör i dag skulle försvinna, då skulle väldigt lite av ett systematiskt säkerhetsorganisationsarbete återstå och detta skulle resultera i minskad sjösäkerhet. Både minskade avgifter och minskade personalkostnader korrelerar med minskade administrativa kostnader. Bedömningen är att rederiernas personalkostnader, avgifter samt administrativa kostnader initialt går att reducera även med efterlevnad av systematiskt sjösäkerhetsarbete.

²⁷ Se nedan avsnitt 18 beräkningsunderlag, specifikt 18.4 Sociala effekter.

²⁸ Sida 25, ASEK 7.1, Analysmetod och samhälls-ekonomiska kalkylvärden för transportsektorn, Trafikverket, utgiven 2023.

Samtidigt bedöms efterfrågan bli påverkad i en annan riktning om det uppstår en faktiskt mätbar skillnad i sjösäkerhet.

Snedvriden konkurrens

Bestämmelser om systematiskt sjösäkerhetsarbete bedöms också leda till snedvridning av konkurrens. Kravbilden gällande säkerhetsorganisation för ett nybyggt passagerarfartyg över 24 meter kommer att skilja sig åt beroende på vilket fartområde som fartyget trafikerar. Väljer redaren att bedriva trafik inom fartområde E ställs vissa krav men om trafiken bedrivs i fartområde D ställs andra krav. Bestämmelser skiljer sig förvisso åt även tekniskt men här syftar regleringen på ”säkerhetskultur”, inte ex. tekniska brandskyddsnivåer. Även passagerarfartyg som trafikerar fartområde D men över och under 24 meter får ett snedvridet konkurrensförhållande då det *mindre* fartyget enbart behöver efterleva bestämmelser om systematiskt sjösäkerhetsarbete.

Att det skapas skillnader mellan segment av sjöfart ex. mellan last eller personbefordran och passagerartrafik är naturligt. Genom introduktionen av systematiskt sjösäkerhetsarbete så har säkerhetsorganisationerna inom vissa segment utvecklats, ex. för små fiskefartyg eller små lastfartyg, vilket bedöms vara positivt. Det följer till viss del också de intentioner som lagstiftningen hade fram till 2009.²⁹ Vad som bedöms vara problematiskt är när det skapar skillnader inom ett segment, ex. transport av passagerare med passagerarfartyg.

Analys av förslag A och B

Bedömningen är att nivån på sjösäkerhet över tid minskar med lösningsförslag A då det är föreskrifter som är styrande för hur implementeringen sker även om myndigheten ger råd och information. Myndigheten kan vid rederikontroll upptäcka en allmänt försämrad säkerhetskultur vilket i sin tur kan indikera specifika brister i säkerhetsorganisationen.³⁰ Förslag A är otydligare om hur myndigheten ska kunna förelägga om specifika brister då funktionskraven i TSFS 2017:26 har formulerats väldigt öppet. Om rättelse inte sker är det också oklart hur myndigheter ska kunna koppla konkreta brister till ansvarsbestämmelser i FSL³¹.

Att enligt lösningsförslag B, flytta regleringen av säkerhetsorganisationer för passagerarfartyg från TSFS 2017:26 till TSFS 2009:1, bedöms inte ge omfattande förändringar mot den verksamhet som *de facto* bedrivs i dag. Anpassningen fullt ut till vad TSFS 2017:26 kräver har ännu inte genomförts, utan både rederier och myndigheten lever till stora delar kvar i en

²⁹ Se exempelvis Prop. 2002/03:109, bet. 2002/03:TU5, rskr. 2002/03:191 samt prop. 2008/09:10.

³⁰ Se tabell 1. Analys av elementen i TSFS 2017:26 utifrån begreppet säkerhetskultur.

³¹ Se exempelvis 8 kap. 2.1 § (2003:364) FSL.

struktur som ursprungligen tillhör TSFS 2009:1. Att så är fallet påverkar ex. arbetskostnader relaterat till tillsyn. Bytet av tillämpningsområde för säkerhetsorganisationssystem skulle då harmoniera passagerarbefordran bättre. Den nyutvecklade varianten systematiskt sjösäkerhetsarbete kunde då anpassas bättre och vara en positiv kraft för bättre sjösäkerhet hos tidigare säkerhetsorganisatoriskt oreglerade segment, så som små fiskebåtar och mindre (last)fartyg under 500 brutto som bedriver personbefordran.

Eftersom förslag B företrädesvis är kopplat det transportpolitiska hänsynsmålet att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, handlar det primärt om att värdera sjösäkerhet. I den så kallade ASEK-rapporten³², framgår att *”värderingen av ökad sjösäkerhet (alltså minskade förväntade olyckskostnader) får ännu så länge göras med indirekta metoder”*. De kostnader som uppstår med anledning av olycksrisker hänförs både till interna företagskostnader samt externa kostnader. Rederiet tar normalt höjd för vissa risker. Ett sådant exempel på interna företagskostnader är budgeterade reparationskostnader för att fartyget skadas vid angöring till kaj. Sådana ”småskador” sker årligen och omhändertas när fartyget underhålls. Andra typer av materiella kostnader för exempelvis grundstötning internaliseras ofta genom försäkringar.

Ett exempel på indirekt kostnad som skiljer mellan lösningsalternativ A och B är merkostnaden för den som utser en särskilt utsedd person inom säkerhetsorganisationen. Kravet om att utse en sådan är tydligt och återfinns för lösningsalternativ B men saknas för lösningsalternativ A. Dock är det svårt att dra långtgående slutsatser baserat på vad som i dag skiljer i regelkrav. I princip samtliga rederiorganisationer som bedriver passagerartrafik i fartområde E har fortsatt en särskilt utsedd person, eftersom det tidigare varit ett krav. Kravet försvann dock genom ikraftträdandet av TSFS 2017:26 för de rederier med enbart passagerarfartyg som bedriver verksamhet i fartområde E.

Eftersom allvarliga olyckor inom sjöfartsnäringen kan *”...vara liktydigt med en katastrof med extremt höga olyckskostnader när det gäller såväl mänskligt lidande som materiella skador”* och eftersom *”[s]ådana olyckor gäller det att till nästan varje pris undvika”* så fokuserar näring och myndigheter verksamheten på att minimera risknivåer³³. Detta görs genom efterlevnad av regler, exempelvis gällande säkerhetsutrustning

³² ASEK står för Analysmetod och Samhällsekonomiska Kalkylvärden för transportsektorn. ASEK innehåller värderingsmetoder för transportsektorn. Det är Trafikverket som ansvarar för ASEK och arbetet med rapporten. Transportstyrelsen är en av myndigheterna som deltar i samrådsgruppen. ASEK 7.0, Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn, Trafikverket, utgiven 2020.

³³ Sida 25, ASEK 7.0, Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn, Trafikverket, utgiven 2020.

samt utveckling och införande av säkerhetsrutiner. På så vis täcks de förväntade externa olyckskostnaderna genom att kostnaden för regeluppfyllelsen täcks.

Det här ger två perspektiv, dels interna säkerhetskostnader, dels externa olyckskostnader. Dessa bör rimligen undvikas med förebyggande säkerhetsarbete. Denna del bör utgå från dagens sjösäkerhetsläge, ett så kallat nollalternativ. Skillnaden mellan lösningsalternativ A och nollalternativet är att ingen förändring mot rådande praxis återspeglas i nollalternativet. För mer information om samspelet mellan konsekvenser se del C. Där återfinns också en redogörelse för beräkningsunderlag (se under avsnitt 18).

När det gäller reglering av säkerhetsorganisationer är det problematiskt att enbart låta fartområdet styra kravställningen. Lösningsalternativ A bortser från att vissa av tillämpningsområdets rederiorganisationer har en hög organisatorisk komplexitet. Dagens situation med två regelstrukturer för passagerarfartyg som bedriver verksamhet på nationellt vatten fördjupar problemet, även om myndigheten enligt förslag A genomför informationsinsatser. Exempelvis kan rederier med systerfartyg (över 24 meter) i dag bedriva passagerartrafik inom olika fartområden, dvs. ett passagerarfartyg bedriver trafik inom fartområde E och ett annat passagerarfartyg inom fartområde D. Det innebär att samma rederi har olika krav på rederiets säkerhetsorganisation och får antingen dela upp rederiverksamheten i två delar eller utgå från den strängare regleringen för hela organisationen. Detta snedvrider också konkurrensneutraliteten inom segmentet passagerarbefordran.

När det gäller lösningsförslag A finns det heller inget marknadsmässigt skäl att sträva efter konkurrensneutralitet mellan säkerhetsorganisatoriska krav på lastfartyg över 5 meter som är baslinjen i TSFS 2017:26 och samma organisatoriska krav för organisationer med passagerarfartyg med 200–300 passagerare då detta är skilda segment och skilda verksamheter.

Det bör också noteras att det enbart är 15 år sedan regeringen i prop. 2008/09:1034 föreslog en ny precisering av tillämpningsområdet för säkerhetsorganisationer till att omfatta passagerarbefordran och (last)fartyg med en storlek på 500 brutto. Tidigare hade säkerhetsorganisatoriska bestämmelser i lag omfattat personbefordran (d.v.s. då antalet passagerare understiger 13 personer) samt fartyg med en storlek på 20 brutto.

³⁴ Regeringens proposition 2008/09:10, Vissa anpassningar av bestämmelserna om rederiers och fartygs säkerhetsorganisation.

7. Vilka bemyndiganden grundar sig myndighetens beslutanderätt på?

Transportstyrelsens har följande bemyndiganden att meddela föreslagna föreskrifter:

Tabell 4. Redogörelse för bemyndiganden.

Föreskrifter som ändras	Bemyndigande
Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2009:1) om säkerhetsorganisation på rederier och fartyg som inte omfattas av förordning (EG) nr 336/2006	2 kap. 6 § fartygssäkerhetsförordningen (2003:438)
Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2017:26) om fartyg i nationell sjöfart	2 kap. 1 och 6 § fartygssäkerhetsförordningen (2003:438)
Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2018:27) om certifikat och tillsyn inom sjöfartsområdet	3 kap. 3 § fartygssäkerhetsförordningen (2003:438) i fråga om giltighetstiden för dokument om godkänd säkerhetsorganisation och för certifikat, och 6 kap. 7 § fartygssäkerhetsförordningen (2003:438) i fråga om tillsyn.

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

ISM-koden är internationell reglering som Sverige förbundit sig att följa. Koden har införlivats i svensk rätt genom bestämmelser i fartygssäkerhetslagen och i föreskrifter meddelade med stöd av lagen. Alla svenska passagerarfartyg som inte omfattas av förordningen (EG) nr 336/2006 omfattas av de internationella reglerna om ISM-koden, såsom koden införlivats i svensk rätt (se 2 kap. 10 § och 3 kap. 9 § fartygssäkerhetslagen). Eftersom förslaget innebär ett förtydligande av att passagerarfartyg som omfattas av kraven på systematiskt sjösäkerhetsarbete i TSFS 2017:26 också ska iakttä föreskrifterna om säkerhetsorganisation i TSFS 2009:1 är ändringarna förenliga med internationell rätt. Justeringarna i föreskrifterna om certifikat och tillsyn innebär att de rederier och fartyg som omfattas av förslaget ska genomgå tillsyn för utfärdande av dokument och certifikat om godkänd säkerhetsorganisation enligt samma principer som andra rederier och passagerarfartyg som omfattas av TSFS 2009:1. Ändringarna i de föreskrifterna är således också förenliga med internationell rätt.

Genom förordningen (EG) nr 336/2006 är ISM-koden bindande för vissa fartyg inom EU, t.ex. passagerarfartyg i fartområde A och B och ro-ro-passagerarfartyg. De föreslagna föreskriftsändringarna gäller emellertid passagerarfartyg som *inte* omfattas av förordningen. De fartyg som berörs

av förslaget faller således under nationell rådighet och förslaget är förenligt med EU-rätten.

Föreskriftsförslaget innehåller inte några tekniska regler om varor, föreskrifter om informationssamhällets tjänster eller datalokaliseringskrav. Transportstyrelsen bedömer därför att det inte föreligger någon skyldighet att anmäla föreskrifterna enligt förordningen (1994:2029) om tekniska regler.

Transportstyrelsen bedömer att föreskriftsförslaget inte heller är anmälningspliktigt enligt förordningen (2009:1078) om tjänster på den inre marknaden. Förslaget innehåller inte några bestämmelser om sådana tjänster som omfattas av förordningen och tjänstedirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden).

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

Det finns en risk att rederier anpassar sin säkerhetsorganisation efter de, jämfört med ISM-koden, förenklade kraven om systematiskt sjösäkerhetsarbete istället för att tillämpa TSFS 2009:1 såsom innan ikraftträdandet av TSFS 2017:26. Detta kan över tid innebära en försämrad säkerhet inom rederiet och på redarens fartyg. Därför bör viss skyndsamhet med ikraftträdandet iakttas.

Det behövs ett visst arbete av Transportstyrelsen för att informera de redare som omfattas av ändringarna.

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?

Staten vill göra transporttjänsterna så tillgängliga som möjligt för medborgarna. Regelförslaget bedöms ha viss effekt på funktionsmålet, specifikt i fråga om konkurrensneutralitet (se resonemanget under avsnitt 6).

11. Hur påverkar regleringen hänsynsmålet?

Det är hänsynsmålet som främst bedöms påverkas beroende på val av reglering, se utveckling av resonemang i avsnitt 6, Sammanställning av konsekvenser.

C. Företag

12. Hur många företag berörs, i vilka branscher är de verksamma och hur stora är företagen?

Relaterat till konsekvensutredningen så finns det enligt SITS³⁵ 220 företag som primärt omfattas av begreppet rederiorganisationer. Ett antal av dessa är stora komplexa företag. Fem av företagen bedriver trafik med 177 fartyg. Transportarbetet för sektorn av företag som bedriver passagerartrafik nationellt uppgår till 35 miljoner passagerare.³⁶ Ett stort antal rederiföretag hanterar också bara ett passagerarfartyg, vilket gör att regleringen har stor spännvidd.

Tabell 5. Fördelning av registrerade passagerarfartyg inom respektive fartområde³⁷

Fartområde	Antal Passagerarfartyg	Kommentar
A	11 (passagerar)fartyg ³⁸ ,	2 obegränsat, 2 (A 250) samt 7 (A 50)
B	9 passagerarfartyg	
C	15 passagerarfartyg	
D	89 passagerarfartyg	
E	431 passagerarfartyg	64 (Begränsat E)

³⁵ Sjöfartsinspektionens tillsynssystem (SITS), dvs. Transportstyrelsens samlade information om fartyg och rederiorganisationer.

³⁶ 35 miljoner passagerare kommer från Skärgårdsredarnas hemsida (<https://skargardsredarna.se/> besökt 2024-03-22)

³⁷ Tabellen är sammanställd 29 april 2020 men bedömningen är att fördelningen har varit relativt konstant över tid.

³⁸ Statistiken gällde passagerarfartyg men en del av dessa fartyg är också klassade som lastfartyg, så kallad dubbelcertifiering. Internationell reglering gällande all *internationell passagerarbefordran* vilket inte bygger på fartygets bruttodräktighet utan enbart klassningen till passagerarfartyg.

Övrigt	27 passagerarfartyg varav inget innehar certifikat	Ex. inre fart, kanalfart, kustfart samt okänt
--------	--	---

13. Vilken tidsåtgång medför regleringen för företagen och vad innebär regleringen för företagens administrativa kostnader?

I tabell 6. redovisas effektskillnaderna för företagen mellan nollalternativet och de två lösningsförslagen A samt B.

Tabell 6. Administrativ tidsåtgång och kostnader för företag.

Beskrivning	Lösning noll	Lösning A	Lösning B
Administrativa kostnader	Nollalternativet brister idag i kravställning för säkerhetsnivåer gällande passagerarbefordran i fartområde E (delvis C-D) (se punkt 3.1). Dock upprätthåller rederiorganisationerna fortfarande den nivå som tidigare krävdes (dvs. innan ikraftträdandet av TSFS 2017:26). Det innebär att organisationerna själva bär en högre intern säkerhetskostnad än vad som krävs men som ligger i nivå med lösning B och kostnader för de företag som bedriver passagerartrafik i fartområde D.	<i>I förhållande till nollalternativet kommer det att åtgå arbetstid för rederiorganisationerna att tillgodogöra sig strukturen och kravnivåerna för gällande reglering, dvs. i förhållande till systematiskt sjösäkerhetsarbete som återfinns i TSFS 2017:26. Bedömningen är att mycket lever kvar i tidigare kravställning utan att beakta vad systematiskt sjösäkerhetsarbete ger för manöverutrymme. Samtidigt är bedömningen att ett antal rederiorganisationer är nöjda med tidigare nivå som implicit uppfyller kraven i TSFS 2017:26. Den sammanlagda bedömningen är att över tid kommer ändå organisationerna att anpassa sig till de bestämmelser som anger nivån på säkerhetsorganisationen genom krav på systematiskt sjösäkerhetsarbete. Kostnader för informationssamlande, utbildning samt inläsning av krav existerar men är dock svårt att kvantifiera.</i>	<i>Lösningalternativ B bedöms inte ge någon skillnad gentemot dagens gällande praxis. De flesta rederier har omfattats av reglering i enlighet med TSFS 2009:1 under lång tid och praxis bedöms vara att de flesta rederiorganisationer fortsatt efterlever den struktur som tidigare funnits. Det innebär att reglering genom TSFS 2009:1 inte skulle föranleda några nya administrativa kostnader.</i>

14. Vilka andra kostnader medför regleringen för företagen och vilka förändringar i verksamheten kan de behöva vidta?

Det är svårt att göra bedömningar för andra kostnader men ett urval av effektskillnaderna för företagen mellan nollalternativet och de två lösningsförslagen A samt B redovisas i tabell 6. Vidare förs ett resonemang om

konkurrensproblematik både i tabell 7 men även ett mer utvecklat resonemang under avsnitt 6.

Tabell 7. Ekonomiska effekter för företag.

Beskrivning	Lösning noll	Lösning A	Lösning B
Avgifter	<p>Nollalternativet innebär att analysen utgår från praxis och då utförs idag tillsynsaktiviteter som är avgiftsbelagda dels för rederiorganisationen (DoC) som utfärdas för en bestämd tid om 5 år som följs upp med periodisk rederikontroll. Myndigheten utför fortfarande också tillsynsaktivitet för passagerarfartyg i fartområde E gällande certifikat om godkänd säkerhetsorganisation genom att följa praxis. Nuvarande tillsynsföreskrift TSFS 2018:27 verkar dock inte ge utrymme för den senare typen av förrättningar vilket beaktas i lösningsalternativ A.</p> <p>Avgiftsnivåerna för nollalternativet ger att de årliga rederikontrollerna beräknas stå för 911 000 Kr. Avgifter relaterade till fartygen beräknas uppgå totalt till 1 071 000 kr. För denna analys är det dock viktigt att också redovisad uppskattad avgift relaterad enbart till certifikat om godkänd säkerhetsorganisation vilket beräknas uppgå till 357 000 kr (se avsnitt 18 för beräkningsgrund).</p>	<p><i>Eftersom detta alternativ kräver en anpassning till nu gällande tillsynsföreskrift så kan avgiftskostnaden för all tillsyn av fartygens godkända säkerhetsorganisation komma att försvinna. Idag ingår den delen i en schablonavgift som täcker flera typer av förrättningar. Avgiften är också årlig. Om det sker en justering av avgiften utifrån faktiska tillsynsförrättningar så innebär det en besparing på -357 000 kr. Dock kan avgiftsnivåerna kvarstå för fartyg och då uteblir enbart kontrollen av systemets funktionalitet. Vilket beskrivs vara en central del av uppbyggnaden av ett säkerhetsorganisationssystem.</i></p> <p><i>Gällande rederikontroll så är bedömningen att inga skillnader sker i jämförelse med nollalternativet.</i></p>	<p><i>Lösningsalternativ B bedöms inte generera några skillnader mot dagens avgiftsnivåer.</i></p>
Efterfrågan	<p>Som tidigare nämnts så relateras efterfrågan av sjötransporter till att sjösäkerheten är god och vid upphandling kan påvisas. Nollalternativet kan idag påvisa sjösäkerhetsnivå eftersom praxis ligger kvar i den struktur som existerade innan ikraftträdandet av TSFS 2017:26 dvs. i linje med lösning B.</p>	<p><i>Initialt är bedömningen att det inte kommer att vara någon skillnad beroende på vilket regelverk som reglerar rederiernas organisatoriska säkerhetsarbete. Många rederier är fortsatt kvar i strukturer som tidigare var kravställda. Över tid görs dock bedömningen att systematiskt sjösäkerhetsarbete kan leda till negativ utveckling av sjösäkerheten vilket kan leda till att olyckor inträffar som får medialt genomslag. Det kan då i sin tur leda till en nedgång i efterfrågan av</i></p>	<p><i>Sjösäkerheten bedöms vara på samma nivå som nollalternativet alternativt över tid stärks den med detta alternativ. Sjösäkerhet har en positiv effekt på efterfrågan. När mediala olyckor inträffar sjunker resandet. Det är därför önskvärt att som ASEK-sjösäkerhetsarbete kan leda till "sådana olyckor gäller det att till nästan varje pris undvika" (ASEK-Rapporten sid 25).</i></p>

		<p><i>transporttjänster inom segmentet. Beroende på att uppfattningen blir att andra transportslag i ex. Stockholm (buss, spårvagn etc.) är säkrare än sjötransport. Därför gör bedömningen att långsiktigt kan det ha en perifer negativ påverkan.</i></p>	
Konkurrensförhållanden	<p>I nollalternativet har det genom den nya kravbilden (TSFS 2017:26) uppstått en problematisk snedvridning av konkurrensförhållandet mellan passagerartrafik i fartområde E (delvis C och D) och övrig passagerarbefordran. Regelkraven ger lättnader inom fartområde E som inte finns för ex. fartområde D. Dock bör det poängteras att praxis fortfarande ligger på en någorlunda liknande nivå för trafik i fartområde D och E.</p>	<p><i>Konkurrensförhållandet snedvrids mellan rederier som bedriver trafik i C-D område med fartyg över 24 meter och de fartyg som är under 24 meter samt de som bedriver trafik i E-område. Den snedfördelning som sker följer skillnaden mellan lösningsalternativ A och B i konsekvensanalysen. Principiellt ska ett segment följa regler beskrivna i lösning A och det andra segmentet kan konkurrera med de kostnadsfördelar som redovisas i lösningsförslag B. Dock anger också utredningen att det finns indikationer på att över tid kommer det att bli skillnader i respektive organisations sjösäkerhet.</i></p>	<p><i>För fartyg som tänker etablera passagerartransport neutraliseras skillnaden mellan hur man över tid kan komma att arbeta med säkerhetskultur. Exempelvis är det idag krav på DP för rederier som bedriver trafik med fartyg över 24 meter inom fartområde C-D. Detta skiljer sig mot rederier med fartyg under 24 meter i samma områden samt passagerarfartyg i trafik i fartområde E.</i></p>
Personalkostnad	<p>Kostnaden för personal relateras primärt till de skillnader som återfinns för det administrativa arbetet relaterat till säkerhetsorganisations-systemet. Detta delas in som en personalkostnad direkt relaterat till rederikontroll ca 940800 kr. Därutöver finns det en personalkostnad kopplat till fartygens tillsynsförrättningar på ca 306 000 kr. Den sista personalkostnaden handlar om de som har som arbetsuppgift att administrera systemet. Den personalkostnaden beräknas sammantaget till 24,6 miljoner kr för samtliga rederiorganisationer. (se avsnitt 18 för beräkningar)</p>	<p><i>För lösningsalternativ A är bedömningen att personalkostnaden relaterat till tillsyn av fartyg, dvs. 306000 kr bör försvinna. Dock är det svårt att beräkna skillnaden på personalkostnaden för att administrera systemet. Det finns skillnader mellan det som är praxis idag där rederierna har utsedd personal till detta arbete. Dock visar utredningen att detta inte tydligt regleras. Över tid kan alltså personalkostnaden sjunka men kvantifiering är svårt att göra. Rederierna har fortsatt bestämmelser relaterat till det systematiska sjösäkerhetsarbetet och detta arbete betingar fortfarande en kostnad.</i></p>	<p><i>Lösningalternativ B bedöms inte generera några skillnader mot dagens lönekostnadsnivåer.</i></p>

15. I vilken utsträckning kan regleringen komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen?

Regleringen som presenteras i lösningsalternativ B kommer att omhänderta problem som uppstod genom den nya regleringen (TSFS 2017:26). För mer ingående redogörelse se avsnitt 6.

16. Hur kan regleringen i andra avseenden komma att påverka företagen?

Det finns resonemang som till viss del även beskriver nytta för företag i både avsnitt 5, ex. miljö, hög säkerhet etc. samt avsnitt 6, ex. ekonomiska effekter etc. som beskriver hur regleringen kan komma att påverka rederier (se resonemang under avsnitt 5 och 6).

17. Behöver särskilda hänsyn tas till små företag vid reglernas utformning?

Som nämnts under avsnitt 5 fanns tidigare anpassningar för att justera kravbilderna t.ex. undantogs passagerarfartyg inom fartområde E, genom 2 kap. 14 § Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2009:2) om tillsyn inom sjöfartsområdet från kravet på att fartyget måste ha certifikat om godkänd säkerhetsorganisation. Det räckte att rederiet hade ett dokument om godkänd säkerhetsorganisation. Anpassningen rörde enbart var verksamheten bedrevs geografiskt oavsett rederiets komplexitet. Med utgångspunkt från tidigare anpassning kan det övervägas om liknande anpassning skulle kunna ge nytta för ex. rederier som bedriver trafik enbart med ett passagerarfartyg. Bedömningen är dock att nyttan för företaget är begränsad om ett eller två dokument utfärdas.

18. Beräkningsunderlag**18.1 Beräkningsantaganden för basår 2022**

Företag – 226 företag och 141 företag i fartområde E.³⁹

Fartyg – 527 ett giltigt certifikat, 402 i fartområde E, 62 i C-D <24 m.⁴⁰

Befintliga förrättningar för 2022, TSFS 2017:26 DoC – 49 förrättningar⁴¹

Befintliga förrättningar för 2022, TSFS 2017:26 SMC – 85 förrättningar⁴²

³⁹ Ett antal rederier bedriver trafik i fartområde E men också inom andra fartområden. Data hämtad ur SITS för 2020 men antagandet är att förändringen inte är stor till basår 2022

⁴⁰ Data SITS

⁴¹ Anger alla förrättningar mot rederiers säkerhetsorganisation inrapporterat i SITS för basåret 2022.

⁴² Anger enbart förrättningar relaterat till passagerarfartygs säkerhetsorganisation inrapporterade i SITS för basåret 2022.

Tid förrättning fartyg, TSFS 2009:1 – Uppskattat snitt 3 timmar i per fartyg

Tid förrättning rederi, TSFS 2009:1 – Uppskattat snitt 8 timmar i per rederi

Avgiftsnivå rederi – 18 600 Kr för rederikontroll⁴³

Avgiftsnivå fartyg – Årlig fast avgift fartområde D-E⁴⁴ (8 400 till 16 800 kr)

Personalkostnad myndighet – Bedöms ligga på 1 700 kr/timme.⁴⁵

Personalkostnad rederi – Bedöms ligga på 1200 kr/timme.

Informationskostnad – Antas 200 000 kr för material om ca 20 sidor.⁴⁶

Transporterade passagerare – Ca 35 milj, för C, D och E⁴⁷ tot 60,4 milj.⁴⁸

Värdet av ett statistiskt liv – 44 miljoner kronor⁴⁹

Antagna kostnader för skadade – Variation 13,86 miljoner – 4,75 miljoner⁵⁰

Antal årliga dödsolyckor passagerarfartyg – 0,55 personer/år⁵¹

Antal årliga skadade passagerarfartyg – 8,75 personskador/år⁵²

⁴³ Genomsnittlig kostnad basår 2023 (5000 fast avgift + 1700 per timme under 8 timmar) (se TSFS 2016:105).

⁴⁴ Årlig fast kostnad för passagerarfartyg som omfattas av TSFS 2017:26) inom fartområde D-E 1) under 15 m, 8400 kr, 2) 15-24 m, 12600 kr, 3) över 24 16800 kr samt fartområde A-C oavsett längd 31500 kr (se TSFS 2016:105).

⁴⁵ Alla personalkostnader (både myndighet och rederi) är antagna värden. De används primärt till uträkning av nollalternativet och analysen är därefter jämförande mellan lösningsalternativen och nollalternativet. Medellön 2022 är enligt SCB 459 600 kr vilket representerar en beräknad total lönekostnad på 721 500 kr (ink skatt, avgifter).

⁴⁶ Baseras på framtagandet av informationsmaterialet; Yrkesfartyg med en längd av 5-15 meter - dags att göra en säkerhetsgenomgång av ditt fartyg och din verksamhet, Art TSG 2018-4269. Utgiven av Transportstyrelsen 2019

⁴⁷ 35 miljoner passagerare kommer från Skärgårdsredarnas hemsida (<https://skargardsredarna.se/> besökt 2024-03-22)

⁴⁸ Trafikanalys: Sjötrafik 2022 – Statistik 2023:16. 1,8 miljoner till Gotland och 23,6 miljoner internationellt

⁴⁹ ASEK 7.1-rapporten kap. 9 sid 5. Riskvärdering för dödsfall (basår 2017)

⁵⁰ ASEK 7.1-rapporten kap. 9 sid 5, Olycksvärdering, mycket allvarligt skadad – ej allvarligt skadad, (basår 2017). Sjöfarten gör ingen skillnad på skadans allvarlighet vilket leder till ett omfattande kostnadsspan. VTI notat 32-2015 VTI baserar sina uträkningar på max-min beräkningar. (Angavs i 2010 års penningvärde man har för detta ändamål räknats upp till 2022 med en årlig uppräknings av 1,5 % enl. ASEK-rapportens rek.

⁵¹ VTI notat 32-2015, Baseras på rapporterade olyckor mellan 1985-2014, dvs. 16 dödsfall för all passagerarbefordran.

⁵² VTI notat 32-2015, Baseras på rapporterade olyckor mellan 1985-2014, dvs. 254 skador för all passagerarbefordran.

18.2 Beräkning företag (basår 2022)

Avgifter

För rederier som ingår i konsekvensanalysen görs bedömningen att avgifter betalas i anslutning till rederikontroll alternativt som en årsavgift för utförd tillsyn av fartygen och registerhållning.

Sammanlagda avgifter för rederier basåret 2022 uppgår då till:

49 rederikontroller*18 600 kr/tillsynsförrättning=**911 000 kr i avgift.**

Uppskattad avgift för de fartyg som genomgått tillsynsförrättning. Denna avgift täcker hela spektrumet av tillsynsaktiviteter på fartygen och tillsyn av det systematiska sjösäkerhetsarbetet är en del av verksamheten. Primärt finns det tre certifikat som fartyget ska ha. Baserat på det antagandet bär certifikat om godkänd säkerhetsorganisation enbart en tredjedel av avgiften. Avgiftens storlek varierar med fartområde och storlek (8 400 till 16 800 kr) för analysen används medelvärdet 12 600 kr per fartyg.

85 förrättningar*12 600 kr/fartyg=**1 071 000 kr i avgift för all tillsyn.**

1 071 000 kr/3 (enbart SMC)=**357 000 kr för avgift relaterad SMC**

Personalkostnad

Rederiets arbetskostnad för rederikontroll:

49 rederikontroller*2 rederimedarbetare*8 timmar=**784 timmar**

784 timmar*1 200kr/timme=**940 800 kr**

Rederiets kostnad för tillsyn av fartygens säkerhetsorganisationssystem:

85 tillsynsförrättningar*3 timmar=255 timmar för en rederianställd

255 timmar*1 200kr/timmar=**306 000 kr**

Rederiets personalkostnader för administration av säkerhetsorganisationssystemet. Beräkningen baseras på de företag som driver trafik i fartområde E dvs. 141 företag. Fem företag driver tillsammans 182 fartyg. Dessa säkerhetsorganisationssystem beräknas kräva en årstjänst per företag. Det finns också ytterligare 25 företag med fler än tre fartyg, dessa beräknas i snitt kräva en halv årstjänst. Resterande rederiorganisationer, dvs. 111 företag beräknas ha behov av 0,15 % årstjänst. Rederiets beräknade kostnad för årstjänst 721 500 kr:

5 årstjänster+(25 företag*0,5årstjänster)+(111 företag*0,15 årstjänster)=34,15 årstjänster

34,15 årstjänster*721 500 kr= **ca 24,6 miljoner i personalkostnad** för att administrera säkerhetsorganisationssystemen.

18.3 Offentlig sektor – statliga myndigheter

Administration

Tid för att administrera tillsynen av fartyg uppgår till:

85 fartygsförrättningar*3 timmar=**255 förrättningstimmar**

Tid för att administrera tillsyn av rederier (rederikontroll) uppgår till:

49 rederiförrättningar*8 timmar=**392 förrättningstimmar**

Information

Som grund för antagande kring informationsmaterial utgår konsekvensanalysen från tidigare informationsprojekt inom PNF-projektet.⁵³ Bland annat jämförs kostnaden för framtagandet av informationsskriften - *Yrkesfartyg med en längd av 5-15 meter - dags att göra en säkerhetsgenomgång av ditt fartyg och din verksamhet*, TSG 2018-4269. Utgiven av Transportstyrelsen 2019. Informationsskriftens arbetsgrupp bestod av 4 handläggare, 1 konsult samt 1 informatör. Handläggarnas och informatörernas arbetsinsats bestod i ca 15 timmar var. Konsulten gjorde merparten av arbetet vilket bestod i ca 80 timmar. Detta exempel bedöms motsvara en del av informationsbehovet (skriftlig). Därutöver tillkommer informationskampanj till intresseorganisationer. Bedömningen är att ett 10-tal informationsmöten (4 timmar) bör hållas med intressenter, dvs. rederier, intresseorganisationer etc.

5 tjänster*15 timmar+80 timmar=155 timmar

155 timmar*1700 Kr/timme=**263 500 kr skriftlig information**

10 informationsträffar*4 timmar=40 timmar

2 sakkunniga*40 timmar*1700 kr/timme=**136 000 kr dialoginformation**

Personalkostnad

Kostnaden för personal relateras i denna analys främst till tillsynsförrättningar. För tillsyn av fartygens säkerhetsorganisation beräknas tidsåtgången till ca 255 förrättningstimmar medan rederikontroll beräknas till 392 förrättningstimmar. Kostnadstäckning för myndigheten uppnås vid 1700 kr/timme och därför används detta som underlag för beräkningen.

255 timmar + 392 timmar=**647 timmar**

255 timmar*1700 kr/timme=**433 500 kr**

392 timmar*1700 kr/timme=**666 400 kr**

⁵³ PNF står för Projektet för Nationell Sjöfart, vilket bl.a. resulterade i TSFS 2017:26.

433 500 kr+666 400 kr=**1 099 900 kr**

18.4 Sociala effekter

Säkerhet⁵⁴

Kostnader för döda och skadade inom passagerarfartygssegmentet för fartområde E samt C-D <24 m beräknas enligt nedan:

0,55 döda per år*44 miljoner kr = 24,2 miljoner kr

24,2 miljoner kr*(35 miljoner pass/60,4 miljoner pass) = **14,0 miljoner kr**

8,75 skador per år*13,26 miljoner kr = 116 miljoner kr för allvarliga skador

116 miljoner kr*(35 miljoner pass/60,4 miljoner pass) = **67,2 miljoner kr**

8,75 skador per år*4,56 miljoner kr = 39,9 miljoner kr för lätta skador

39,9 miljoner kr*(35 miljoner pass/60,4 miljoner pass) = **23,1 miljoner kr**

14,0 miljoner kr+67,2 miljoner kr = **81,2 miljoner kr**

14,0 miljoner kr+23,1 miljoner kr = **37,1 miljoner kr**

Kostnaden för döda och skadade uppgår **från 37,1 till 81,2 miljoner kr/år**

0,55 döda per år*(35 miljoner pass/60,4 miljoner pass)=**0,32 döda per år**

Man kan också ange påverkan kontrafaktiskt dvs. konsekvensen av en förändring av ett dödsfall över 10 år. Exemplet bör relateras till antal transporterade passagerare dvs. 35 miljoner transporterade passagerare per år*10 år =350 miljoner passagerare.

1 dödsfall*44 miljoner kr/10 år = **4,4 miljoner kronor/år (förändring)**

D. Förslagets proportionalitet

Förslaget innebär att regleringen om säkerhetsorganisation blir enhetlig för, framförallt, alla passagerarfartyg. Det sker genom att tillämpningsområdet för redan befintlig reglering utvidgas något. Att tillämpa dessa regler bedöms vara i linje med redan etablerade arbetssätt hos en stor del av de berörda redarna och hos Transportstyrelsen. De eventuella kostnadsökningar och övriga konsekvenser för de berörda företagen bedöms därför stå i proportion till syftet med förslaget – ”att bibehålla och i vissa fall höja säkerheten för det stora antal passagerare som varje år transporteras med de berörda fartygen.”

⁵⁴ För aspekten säkerhet är basåret 2017.

E. Uppföljning och utvärdering

Uppföljning och utvärdering av den föreslagna regleringen av säkerhetsorganisationer bör främst ske genom att säkerhetskulturen värderas vid framtagandet av underlag till riskbaserad tillsyn. Underlaget till den årliga tillsynsplanen fastställs genom analys av faktorer som påverkat segmentet för tillsyn, specifikt inom det nationella sjöfartsegmentet. Det bör ge en årlig utveckling över hur sjösäkerhetsarbetet utvecklas. Myndigheten kan också göra riktade insatser på specifika rederier genom den analysmetod som utvecklats av myndighetens HF/MTO-grupp.

F. Samråd

Föreskrifterna meddelas med stöd av fartygssäkerhetslagen och fartygs-säkerhetsförordningen. I dessa författningar finns inte något krav på samråd vid meddelande av föreskrifter om säkerhetsorganisation. Föreskriftsförslaget har tagits fram utan deltagande av representanter för de som berörs av regelförslaget innan remissen.

Om ni har några frågor med anledning av konsekvensutredningen eller synpunkter ni vill framföra får ni gärna kontakta oss:

Mats Hammander
mats.hammander@transportstyrelsen.se

010-495 67 39