



TSS
2022-4824

Utvärdering av de nationella föreskrifterna för fartyg

© Transportstyrelsen

Avdelningen Sjö- och luftfart
Enheten för hållbar utveckling

Rapporten finns tillgänglig på Transportstyrelsens webbplats www.transportstyrelsen.se

Dnr/Beteckning TSS 2022-4824
Författare Erika Persson, Jenny Ryman och Max Ohlsson
Månad År Januari 2023

Eftertryck tillåts med angivande av källa.

Sammanfattning

Transportstyrelsens föreskrifter för fartyg i nationell sjöfart infördes successivt mellan 2017-2019. Bakgrunden till att de nya reglerna infördes var att det tidigare regelverket inte var tillräckligt anpassat till den nationella sjöfarten. De internationella regler som implementerades nationellt tog inte hänsyn till de särskilda förhållanden som råder inom den nationella sjöfarten. Eftersom den nationella sjöfarten omfattar olika typer av trafik konstaterades att funktionsbaserade regler var det bästa alternativet. Denna typ av regelverk talar om för en redare vad som ska uppnås istället för hur det ska uppnås. Det medför att det kan finnas olika lösningar för att uppfylla en regel eller ett krav. Reglerna innebär att redare numera har ett större eget ansvar att själva kontrollera och säkerställa att de lever upp till regelkraven.

Den här utvärderingen syftar till att beskriva hur regelverket upplevs av de som omfattas av de nya kraven. Utvärderingen har inte omfattat att diskutera eller lägga fram förslag på förändringar av själva regelverket. Utvärderingens resultat baseras på femton intervjuer som genomfördes under hösten 2022 med fartygsägare som bedriver yrkesmässig sjöfart, samt en intervju med en företrädare för branschorganisationen Skärgårdsredarna. Därtill har statistik över antalet dispenser, olyckor och webbplatsbesök inhämtats för att följa utvecklingen över tid. I utvärderingen redogörs också för inkomna ärenden i Transportstyrelsens förslagslåda som relaterar till de nationella föreskrifterna. Resultatet från intervjuerna visar att de som omfattas av reglerna överlag är positiva och har förståelse för varför de infördes. Initialt fanns en oro över vad reglerna skulle innebära och kräva av redaren, men med tiden har det blivit tydligare. Transportstyrelsen har tagit fram allmänna råd, vilka uppskattas av de intervjuade, men flera anser att informationen på Transportstyrelsens hemsida kan förbättras och att hemsidan kan bli enklare att navigera på.

Flera av de intervjuade menar att de regelbundna egenkontrollerna och den årliga självdeklarationen stärker säkerhetskulturen ombord. Flera uppger att de i samband med egenkontroller har tagit fram egna mallar för att följa arbetet och dokumentera förbättringar. Det arbetssättet har blivit rutinbaserat och en naturlig del i den löpande verksamheten. Det är svårt för redarna att uppskatta hur mycket tid dessa egenkontroller tar och uppfattningen om hur kostnaderna har påverkats skiljer sig mellan de intervjuade.

De redare vars fartyg tidigare omfattades av tillsyn från Transportstyrelsen uppger att de saknar den informella kontakten som den tidigare tillsynen gav upphov till. De flesta intervjuade anser dock att de får svar på sina frågor även idag, men vid mer komplicerade ärenden kan återkoppling dröja.

Innehåll

SAMMANFATTNING	3
INNEHÅLL	4
1 INLEDNING	6
1.1 Uppdraget	6
1.2 Vår tolkning av uppdraget.....	6
1.3 Avgränsningar.....	6
1.4 Disposition	6
2 EFFEKTERNA SKA UTVÄRDERAS	7
2.1 Utgångspunkter.....	7
2.2 Effektmålen	7
2.3 Mätmetoder från utvärderingen 2018	9
2.3.1 Intervjuer istället för NKU-resultat	9
2.3.2 Färre ärenden gällande dispenser/enskilda beslut	10
2.3.3 Olyckor och tillbud inom den nationella sjöfarten.....	10
2.4 Mätmetoder från uppföljningsmodellen	10
2.4.1 Inkomna ärenden till Transportstyrelsens förslagslåda.....	10
2.4.2 Analys av webbplatsanvändning.....	11
2.4.3 Statistik gällande branschens utveckling	11
2.4.4 Tillsynseffektivitet	12
2.5 Kompletterande informationsinsamling	12
3 REGLERNA BLEV FUNKTIONSBASERADE	12
3.1 Reglerna talar om vad som ska uppnås, inte hur	12
3.2 Bakgrunden till införandet av reglerna	13
3.3 Redarna har ett tydligare ansvar	13
3.4 Fartygsgrupperna påverkas olika	14
4 TILLSYVEN FÖRÄNDRADES	16
4.1 Tillsyven har blivit riskbaserad.....	16
4.2 Analysforum stöttar planeringen av tillsyn	18
4.3 Tillsynsplanen för 2022.....	18
4.4 Statens haverikommission lämnar rekommendationer.....	19
4.5 Riksrevisionen har granskat Transportstyrelsens tillsyn	19
4.6 Svårt att utöva tillsyn på funktionsbaserade regler.....	20
4.7 Utmaningar med fartyg som inte självdeklarerat	20
5 RESULTAT	21
5.1 Intervjuresultat	21
5.1.1 Både för- och nackdelar med ett funktionsbaserat regelverk...21	
5.1.2 Säkerhetskulturen stärks genom regelbunden egenkontroll....21	

5.1.3	Redare tar fram egna mallar och manualer för egenkontroll....	22
5.1.4	Tidsåtgången för egenkontroll är svår att uppskatta	22
5.1.5	Olika uppfattning om hur kostnaderna har påverkats	22
5.1.6	Kontakten med Transportstyrelsen fungerar oftast bra	23
5.1.7	Olika bedömning av samma fråga förekommer	23
5.1.8	Redarna saknar den löpande kontakten med inspektörerna ...	23
5.1.9	Oron för de nya reglerna har avtagit	23
5.1.10	Informationen på Transportstyrelsens hemsida kan förbättras	24
5.1.11	Branschen ser möjligheter till en långsiktigt hållbar utveckling.....	24
5.2	Färre ärenden gällande dispenser/enskilda beslut.....	25
5.3	Olyckor och tillbud inom den nationella sjöfarten	26
5.4	Inkomna ärenden till Transportstyrelsens förslagslåda	26
5.5	Analys av webbplatsanvändning	27
6	DISKUSSION KRING RESULTATEN OCH VÄGEN FRAMÅT.....	27
6.1	Förmågan att leva upp till och utöva tillsyn över ett funktionsbaserat regelverk	27
6.2	Indikatorer och mått för kommande utvärderingar.....	28
6.2.1	Enkät och/eller intervjuer	29
6.2.2	Färre ärenden gällande dispenser/enskilda beslut	29
6.2.3	Olyckor och tillbud inom den nationella sjöfarten	29
6.2.4	Inkomna ärenden till Transportstyrelsens förslagslåda	29
6.2.5	Analys av webbplatsanvändning	29
6.2.6	Statistik gällande branschens utveckling	30
	REFERENSER.....	31
	BILAGA 1. INTERVJUFRÅGOR.....	33
	BILAGA 2. STATISTIK ÖVER OLYCKOR OCH TILLBUD INOM DEN NATIONELLA SJÖFARTEN	34

1 Inledning

I detta kapitel presenteras uppdraget, tolkningen av uppdraget, vilka avgränsningar som gjorts och dispositionen av rapporten.

1.1 Uppdraget

I Transportstyrelsens verksamhetsplan för 2021-2023 står att myndigheten under 2022 ska utvärdera effekterna av de nationella föreskrifterna för fartyg.

1.2 Vår tolkning av uppdraget

Att utvärdera effekterna av de nationella föreskrifterna (TSFS 2017:26) är ett brett uppdrag som kan tolkas på olika sätt. I detta uppdrag är utgångspunkten de effektmål som togs fram i samband med att arbetet med att ta fram de nationella föreskrifterna inleddes. Utifrån effektmålen är syftet med utvärderingen följande:

Att beskriva hur de nationella föreskrifterna upplevs av de som omfattas av reglerna, vilka effekter reglerna har gett och vilka konsekvenser de har fått.

Med effekter avses här de förändringar som avsågs uppnås genom de nationella föreskrifterna, exempelvis en ökad säkerhetskultur.

Med konsekvenser avses här de bieffekter som införandet av föreskrifterna har inneburit. Det kan exempelvis vara ökade kostnader för redarna eller att mer tid behöver avsättas för att säkerställa att reglerna är uppfyllda.

1.3 Avgränsningar

Utvärderingen omfattar inte att göra en översyn av regelverket och kommer således inte att lämna förslag på hur reglerna eventuellt skulle kunna förändras.

1.4 Disposition

I kapitel två beskrivs utgångspunkter och tillvägagångssätt för utvärderingen.

I kapitel tre beskrivs de nationella föreskrifterna och vad de innebär för redaren.

I kapitel fyra beskrivs Transportstyrelsens tillsyn av de nationella föreskrifterna.

I kapitel fem redovisas utvärderingens resultat.

I kapitel sex görs en summering av utvärderingen. I kapitlet presenteras även förslag på förbättringar inför eventuella kommande utvärderingar.

2 Effekterna ska utvärderas

I detta kapitel beskrivs utvärderingens utgångspunkt; effektmålen som ska utvärderas. I kapitlet beskrivs också vilka metoder som har använts.

2.1 Utgångspunkter

Projektet nationella föreskrifter (PNF) startade 2013 med syfte att skapa ett modernt regelverk och tillsynssystem för nationella fartyg. Projektet delades in i tre faser. De första två faserna bestod av dels inventering av tillgängliga regler och resurser, dels beredning av funktionsbaserade regler och en ny tillsynsmodell. I den tredje fasen genomfördes resultaten från de två första faserna. Efter att reglerna hade implementerats gjordes under 2018 en utvärdering av fas tre (TSG 2015-365). I utvärderingen presenterades bland annat förslag på hur projektets sex effektmål ska mätas och följas upp.

Innan utvärderingen genomfördes togs det också fram ett förslag på en uppföljningsmodell av de nationella föreskrifterna (TSG 2018-850). Även denna innehåller förslag på mätmetoder till effektmålen, men dessa förslag fanns inte med i utvärderingen från 2018.

I denna utvärdering är utgångspunkten de sex effektmål och mätmetoder som föreslogs i utvärderingen 2018. Det kompletteras också med några mätmetoder från uppföljningsmodellen.

2.2 Effektmålen

I tabell 1 presenteras effektmålen, den beskrivning av effektmålen som återfinns i utvärderingen från 2018 samt föreslagen mätmetod och när målet kan anses vara uppnått (TSG 2015-365).

Effektmål (E)	Föreslagen mätmetod	Tid för uppnått effektmål
E1: Moderna regler ”Bättre och, genom att de blir lättare att förstå, mer tillgängliga regler som omfattar hela det nationella tonnage, och som öppnar upp för ny teknik och innovation samt en mer planerbar och effektiv tillsyn, med bibehållen säkerhet”.	Färre ärenden gällande dispenser/enskilda beslut som behöver hanteras då regelverket är funktionsbaserat.	Tidigast fem år efter att regelverket trätt ikraft.

<p>E2: Ökad förståelse för regelverket ”Ökad förståelse för regelverket, ändamålsenliga regler och enklare tillämpning”.</p>	<p>Förbättrat resultat i nöjd-kundundersökning jämfört med mätningen 2014.</p>	<p>Tidigast ett år efter att regelverket trätt ikraft.</p>
<p>E3: En informerad bransch ”En bransch som är mer och bättre informerad om regelverket”.</p>	<p>Förbättrat resultat i nöjd-kundundersökning jämfört med mätningen 2014.</p>	<p>Tidigast ett år efter att regelverket trätt ikraft.</p>
<p>E4: En mer utvecklad säkerhetskultur ”En bransch som därigenom kan ta större eget ansvar för sjösäkerhet och miljöskydd (en mer utvecklad säkerhetskultur)”.</p>	<p>Minskat eller oförändrat antal olyckor.</p>	<p>Tidigast fem år efter att regelverket trätt ikraft.</p>
<p>E5: Bra förutsättningar för branschens utveckling ”En bransch som har förutsättningar för långsiktig och hållbar utveckling”.</p>	<p>Förbättrat resultat i nöjd-kundundersökning jämfört med mätningen 2014.</p>	<p>Tidigast ett år efter att regelverket trätt ikraft.</p>
<p>E6: Förutsebarhet avseende regler och tillsyn ”Förutsebarhet både avseende på regler och tillsyn, dvs. att alla och envar ska förstå vad som förväntas och hitta allt samlat på ett ställe, samt vara införstådd när man ska genomgå tillsyn (egenkontroll + självdeklaration eller besiktning) och vad denna tillsyn består av”.</p>	<p>Antal fartyg som inte har genomfört självdeklaration och egenkontroll.</p>	<p>Löpande efter att det nya regelverket trätt ikraft.</p>

Tabell 1. Effektmål, beskrivning av effektmål, föreslagen mätmetod och tid för uppnått effektmål.

2.3 Mätmetoder från utvärderingen 2018

Ambitionen var att utgå från de mätmetoder som presenteras ovan i den utsträckning som var möjligt. Några mätmetoder har dock behövt bytas ut.

2.3.1 Intervjuer istället för NKU-resultat

I utvärderingen från 2018 föreslogs flera av effektmålen att mätas genom resultat i den så kallade nöjd-kund-undersökningen (NKU) som Transportstyrelsen genomförde under 2013 och 2014. Undersökningen från 2014 är den senaste som genomförts, vilket innebär att det inte är möjligt att använda resultat från en sådan undersökning som mätmetod i denna utvärdering. Transportstyrelsen planerar i dagsläget dessutom inte för att genomföra någon ytterligare NKU då de är alltför kostnads- och resurskrävande.

Eftersom effektmålen i stor utsträckning handlar om hur regelverket uppfattas av branschen har istället intervjuer med branschrepresentanter genomförts. Urvalet av intervjupersoner valdes slumpmässigt ur Sjö- och luftfartsavdelningens inspektions- och tillsynssystem (SITS).

Totalt har 15 intervjuer genomförts med representanter från sex olika fartygsgrupper¹ (se mer om fartygsgrupperna i kapitel 3.4.). Utöver det har en intervju med branschorganisationen Skärgårdsredarna genomförts. Samtliga intervjuer genomfördes digitalt och frågorna skickades ut i förväg, se bilaga 1. Frågorna togs fram med utgångspunkt i effektmålen. Under intervjuerna fördes anteckningar som de intervjuade fick godkänna om de önskade. Eftersom synpunkterna från branschen baseras på ett begränsat antal intervjuer bör slutsatserna inte generaliseras.

En alternativ metod hade varit att genomföra en enkätundersökning till samtliga redare som har fartyg registrerade hos Transportstyrelsen och som omfattas av de nationella föreskrifterna. I denna utvärdering valdes det alternativet bort, dels på grund av tids- och resursbrist, dels eftersom några av effektmålen ska följas upp först fem år efter införandet av reglerna. Föreskrifterna omfattade samtliga fartyg först den 31 mars 2019. Förslagsvis genomförs således nästa utvärdering först efter 2024 då det har gått fem år. Fastän det inte gått fem år sedan reglerna trädde ikraft är samtliga effektmål inkluderade i denna utvärdering. Detta då det finns ett värde i att ställa frågor kring samtliga effektmålen när intervjuer med branschaktörer genomförs, för att få en så sammanhängande bild som möjligt av deras upplevelse.

¹ Grupp 1: Fritidsfartyg med en skrovlängd som överstiger 24 meter, Grupp 2: Passagerarfartyg som används i fartområde D-E, Grupp 3: Passagerarfartyg som används i fartområde A-C, Grupp 4: Fartyg som används yrkesmässigt och som är 5-15 meter med passagerarbefordran, Grupp 5: Övriga fartyg som används yrkesmässigt och som är 5-15 meter, Grupp 6: Övriga fartyg som används yrkesmässigt och som är minst 15 meter.

2.3.2 Färre ärenden gällande dispenser/enskilda beslut

Den föreslagna mätmetoden om att jämföra antalet beviljade dispenser över tid kan vara applicerbar på fyra av fartygsgrupperna. Detta eftersom de grupper som tidigare omfattades av tillsyn från Transportstyrelsen är de som även innan reglerna trädde ikraft kunde ansöka om dispenser. De fartygsgrupper som inte omfattades av Transportstyrelsens tillsyn tidigare har heller inte behövt ansöka om dispens för att få bedriva sin verksamhet.

2.3.3 Olyckor och tillbud inom den nationella sjöfarten

Transportstyrelsen har samlad statistik över olyckor och tillbud inom den nationella sjöfarten. För fartygsgrupp 1, fritidsfartyg med en skrovlängd som överstiger 24 meter, finns dock ingen statistik för det 20-tal fartyg som har ett giltigt certifikat. Detta eftersom Transportstyrelsen enbart för statistik över personolyckor inom fritidssjöfarten, och således inte över de olyckor där det inte uppstår några personskador. Det innebär att olyckor som inträffar i denna grupp hamnar i Transportstyrelsens statistik endast om någon ombordvarande person skadar sig och uppsöker akutsjukvård eller om någon omkommer/saknas efter en olycka.

I denna utvärdering beskrivs statistik för åren 2015 till och med 2021. En begränsning vad gäller möjligheten att följa olycksstatistiken är att det inte går att ta ut historik ur Transportstyrelsens inspektions- och tillsynssystem (SITS), utan det går enbart att se ett nuläge som beskriver vilka fartyg som är registrerade just vid uttagstillfället. Framtagande och granskning av att rätt fartyg ingår i statistiken har inneburit ett omfattande manuellt arbete.

En annan begränsning är att vissa av fartygen är registrerade med fartområden som inte längre används. Det innebär att när uppgifter om fartyg för ett specifikt fartområde tas ut kommer en del händelser med fartyg som står med gamla benämningar inte med i statistiken. Under den redovisade perioden har nio procent av de rapporterade händelserna med svenskflaggade fartyg, även sådana som inte faller under de nationella föreskrifterna, registrerats med gamla fartområdesbenämningar.

2.4 Mätmetoder från uppföljningsmodellen

Utöver ovanstående har utvärderingen kompletterats med några mätmetoder från uppföljningsmodellen. Samtliga mätmetoder har inte kunnat användas då några är förenade med ett antal svårigheter.

2.4.1 Inkomna ärenden till Transportstyrelsens förslagslåda

Till Transportstyrelsens förslagslåda kommer det bland annat in förslag på effektiviseringar, regelförenklingar och områden som behöver åtgärdas. Medarbetare inom Transportstyrelsen kan lägga in förslag direkt i förslagslådan. Om externa aktörer kommer med förbättringsförslag kan en

medarbetare på Transportstyrelsen lägga in detta i förslagslådan. För att veta att förslaget kommer utifrån kan handläggaren markera ärendet som kundsynpunkt.

Det är viktigt att poängtera att medarbetare på Transportstyrelsen kan ha markerat ärendena med något annat än ”kundsynpunkt”, vilket är vad vi har sökt på i denna utvärdering. I kapitel fem presenteras de inkomna ärenden som vi har hittat.

För att sortera ut och sammanställa de ärenden som berör de nationella föreskrifterna har vi använt sökordet ”TSFS 2017:26” vid sökning i förslagslådan. Sökningen genomfördes inom samtliga avdelningar utan tidsbegränsning.

2.4.2 Analys av webbplatsanvändning

På Transportstyrelsens hemsida finns information om föreskrifterna för nationella fartyg (Transportstyrelsen, 2021). Hemsidan är den primära informationskällan om föreskrifterna som finns tillgänglig för bransch och allmänhet. Det går dock inte att få ut besöksstatistik för hemsidan längre bak i tiden än 2021. Detta med anledning av de säkerhetsåtgärder som Transportstyrelsen har vidtagit de senaste åren där myndigheten bland annat slutade använda verktyget Google Analytics. Från och med 2021 går det att få ut besöksstatistik för samtliga webbsidor på Transportstyrelsens hemsida.

För att följa utvecklingen av antal besök på hemsidan har vi i denna utvärdering valt att titta på statistik för dels sidan som är ”startsida” för nationell sjöfart (Transportstyrelsen, 2021), dels inloggningssidan för Transportstyrelsens e-tjänst för egenkontroll av nationell sjöfart (EKAN) (Transportstyrelsen u.å). I framtiden skulle Transportstyrelsens hemsida kunna göras om och vissa undersidor kan då försvinna eller slås ihop varför det kan bli missvisande att redovisa statistik över flera olika webbsidor. Dock kommer det sannolikt att fortsatt finnas en ”startsida” för nationell sjöfart, samt en inloggningssida för EKAN, vilket gör det möjligt att följa statistiken för dessa sidor över tid.

En utmaning med mätmetoden är att det inte går att göra någon analys av om de som besökte webbsidorna faktiskt fick den informationen de var ute efter.

2.4.3 Statistik gällande branschens utveckling

I uppföljningsmodellen föreslogs data från Statistiska centralbyrån (SCB) och eventuellt andra källor användas för att mäta förutsättningarna för en långsiktig och hållbar utveckling. I denna utvärdering har istället intervjuobjekten fått en fråga om huruvida de anser att de nationella

föreskrifterna bidrar till branschens möjligheter till en långsiktig och hållbar utveckling.

2.4.4 Tillsynseffektivitet

I denna utvärdering undersöktes möjligheten att utvärdera effektmålen utifrån tillsynseffektivitet, en indikator som föreslogs i uppföljningsmodellen men inte i utvärderingsrapporten. Den statistik som togs fram ur SITS kunde dock inte användas för att jämföra tillsynseffektiviteten före och efter införandet av de nationella föreskrifterna. Om tillsynseffektivitet ska vara en mätmetod i en framtida utvärdering behöver ett nytt sätt att bedöma densamma tas fram för att synliggöra utvecklingen.

2.5 Kompletterande informationsinsamling

Inom ramen för utvärderingen har Transportstyrelsen också fört samtal internt med ett antal personer som arbetar eller har arbetat med framtagandet och tillämpningen av de nationella föreskrifterna.

Statens haverikommission (SHK) publicerar olycksrapporter och rekommendationer efter en inträffad olycka. I denna utvärdering har en genomgång av de rapporter och rekommendationer som berör den nationella sjöfarten gjorts.

I november 2022 publicerade Riksrevisionen en granskningsrapport om huruvida regeringens och Transportstyrelsens styrning leder till en effektiv tillsynsverksamhet. I denna utvärdering återfinns ett referat av delar av den rapporten.

3 Reglerna blev funktionsbaserade

I detta kapitel ges en kort överblick av de nationella föreskrifterna. Det redogörs också för vilka som omfattas av föreskrifterna samt vad som krävs av dem.

3.1 Reglerna talar om vad som ska uppnås, inte hur

2017 började Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om fartyg i nationell sjöfart (2017:26) att gälla². Reglerna är funktionsbaserade, till skillnad från tidigare preskriptiva regler, vilket innebär att de talar om för en redare *vad* som ska uppnås istället för *hur* det ska uppnås. Det medför att det ofta finns flera olika lösningar för att uppfylla en regel.

² Först 2019 omfattades samtliga fartyg av de nationella föreskrifterna. Se mer i kapitel 3.4.

Reglerna kompletteras med allmänna råd och kompletterande upplysningar. De allmänna råden beskriver det sätt som Transportstyrelsen rekommenderar att kraven ska uppnås. Det står dock redaren fritt att välja ett annat sätt att uppfylla regeln om hen kan motivera och dokumentera detta på ett relevant sätt. Den valda lösningen ska dock vara i nivå med den lösning som presenteras i de allmänna råden. De kompletterande upplysningarna innehåller information som förtydligar innehållet i föreskriftens regler och allmänna råd, information om lämpliga lösningar samt hänvisningar till andra relevanta föreskrifter, regler, standarder, lagar och förordningar. Några få krav är retroaktiva, vilket innebär att kraven måste tillämpas även om fartyget är byggt i enlighet med äldre regler³ (Transportstyrelsen, 2022a).

Reglerna fastställer hur fartyg som används till sjöfart ska vara utformade, utrustade, lastade, underhållna, kontrollerade och dokumenterade, samt hur det systematiska sjösäkerhets- och arbetsmiljöarbetet ska bedrivas. Reglerna syftar till att främja sjösäkerheten, arbetsmiljön och skyddet för den marina miljön.

3.2 Bakgrunden till införandet av reglerna

De nationella föreskrifterna infördes eftersom det tidigare regelverket inte var tillräckligt anpassat till den nationella sjöfarten. Reglerna byggde i mångt och mycket på internationella regler som implementerades nationellt utan att hänsyn togs till de särskilda förhållanden som råder inom den nationella sjöfarten.

Statens haverikommission hade också pekat på ett antal olyckor där icke certifikatpliktiga fartyg i segmentet 5-15 meter hade varit inblandade. Mot bakgrund av detta inkluderades dessa fartyg i det nya regelverket.

Eftersom det finns en stor spridning i vilken typ av trafik som bedrivs inom den nationella sjöfarten konstaterades det att funktionsbaserade regler var det regelalternativ som skulle fungera bäst. Funktionsbaserade regler förväntades också i större utsträckning kunna möjliggöra teknikutveckling jämfört med preskriptiva regler.

3.3 Redarna har ett tydligare ansvar

Alla svenska passagerarfartyg samt alla svenska fartyg med en skrovlängd av minst 5 meter som används i yrkesmässig trafik omfattas av föreskrifterna⁴ (Transportstyrelsen, 2021).

³ Det gäller anslutning till landbaserat elnät (5 kap. 7§) och branddetektering (brandvarnare, 6 kap. 2§5).

⁴ Reglerna omfattar inte fartyg som omfattas av krav på internationellt säkerhetscertifikat, fartyg som omfattas av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/45/EG av 6 maj 2009 om säkerhetsbestämmelser och säkerhetsnormer för passagerarfartyg, fartyg som omfattas av rådets direktiv 97/70/EG av den 11 december 1997 om att införa harmoniserade säkerhetsregler för fiskefartyg som har en längd av minst 24 meter, fritidsfartyg med

Reglerna innebär både att fartygsägare har ett större eget ansvar att systematiskt kontrollera och dokumentera att fartyget är säkert och att verksamheten bedrivs på ett säkert sätt. Fartygsägaren behöver göra en säkerhetsgenomgång av sitt fartyg och sin verksamhet för att därefter själv se till att säkerheten fortlöpande kontrolleras (Transportstyrelsen, 2021).

Vidare behöver fartygsägaren årligen⁵ göra en avrapportering (självdeklaration) i EKAN. Genom självdeklarationen intygar fartygsägaren att denne har gjort det som krävs för att verksamheten ska vara tillräckligt säker⁶. Fartygsägaren kan anlita en utomstående person att göra den så kallade egenkontrollen⁷, men är alltid ansvarig för att reglerna efterlevs, att egenkontroll görs och att självdeklarationen skickas in (Transportstyrelsen, 2022b).

3.4 Fartygsgrupperna påverkas olika

Eftersom de funktionsbaserade reglerna talar om vad som ska uppnås och inte hur vilar ett stort ansvar på redaren att säkerställa att fartyget lever upp till regelkraven. Men reglerna innebär också en flexibilitet att välja den lösning som passar bäst för en viss verksamhet och/eller en viss typ av fartyg. Eftersom det finns en stor variation av fartyg och typ av verksamhet inom den nationella sjöfarten innebär det att fartygsgrupper påverkas olika av de nationella föreskrifterna.

Det nationella tonnaget

Fartyg som är över 15 meter som används yrkesmässigt och fritidsfartyg över 24 meter ska ha ett fartcertifikat⁸. Fartyg som transporterar fler än 12 passagerare ska ha ett passagerarfartygscertifikat⁹. Fartyg som är 5-15 meter och inte är passagerarfartyg behöver inte certifieras, även om fartyget används yrkesmässigt.

I februari 2022 fanns det totalt 4997 nationella fartyg registrerade i SITS varav drygt 1300 är certifikatspliktiga, se tabell 2. Certifikatspliktiga fartyg omfattades av Transportstyrelsens tillsyn redan innan de nationella föreskrifterna trädde ikraft.

en skrovlängd av maximalt 24 meter, existerande fritidsfartyg med en bruttodräktighet mindre än 100 samt örlogsfartyg.

⁵ Fritidsfartyg över 24 meter ska göra sin självdeklaration vart femte år.

⁶ För fartyg som används till att transportera passagerare ska egenkontrollintyget vara väl synligt för passagerarna.

⁷ Egenkontroll innebär att fartygsägaren ska se till att planerat underhåll och planerade kontroller genomförs och dokumenteras (Transportstyrelsen, 2022a).

⁸ Med fartcertifikat avses ett bevis om att ett fartyg vid tillsyn har befunnits sjövärdigt (fartygssäkerhetslagen 1 kap. 4 §).

⁹ Med passagerarfartygscertifikat avses ett bevis om att ett fartyg vid tillsyn har befunnits lämpligt att transportera passagerare. Det anger också det högsta antal passagerare som fartyget får transportera (fartygssäkerhetslagen 1 kap. 4 §).

Något fler än 800 av de certifikatspliktiga fartygen hade i februari 2022 ett giltigt certifikat. Drygt 200 av de fartyg som inte hade ett giltigt certifikat var avställda, vilket innebär att fartygets ägare har ställt av fartygen i EKAN och att fartyget därmed inte får användas för yrkesmässig trafik. Detta innebär i praktiken att cirka 300 fartyg inte har ett giltigt certifikat och heller inte är avställda.

3700 fartyg var inte certifikatspliktiga. Dessa fartyg omfattades inte av Transportstyrelsens tillsyn innan reglerna trädde ikraft. Lite fler än 600 fartyg var avställda.

Fartygsgrupp	Antal fartyg i SITS	Antal avställda fartyg	Antal fartyg med giltigt certifikat
Grupp 1: Fritidsfartyg med en skrovlängd som överstiger 24 meter	69	24	19
Grupp 2: Passagerarfartyg¹⁰ som används i fartområde D-E¹¹	521	52	472
Grupp 3: Passagerarfartyg som används i fartområde A-C¹²	28	3	5
Grupp 4: Fartyg som används yrkesmässigt och som är 5-15 meter med passagerarbefordran¹³	954	207	Ej certifikatspliktiga
Grupp 5: Övriga fartyg som används yrkesmässigt och som är 5-15 meter	2762	457	Ej certifikatspliktiga
Grupp 6: Övriga fartyg som används yrkesmässigt och som är minst 15 meter	647	162	327

Tabell 2. Antal fartyg, antal avställda fartyg och antal fartyg med giltigt certifikat som finns registrerat i SITS, uppdelat efter fartygsgrupp.

¹⁰ Med passagerarfartyg avses fartyg som medför fler än tolv passagerare.

¹¹ Fartområden är en geografisk indelning av farvattnet, där fartområde E utgör skyddande farvatten nära land och fartområde A utgör området längst från land. Fartområdena definieras i fartygssäkerhetsförordningen (2003:438). Majoriteten av fartygen i grupp 2 trafikerar fartområde E, vilket innebär att de inte omfattas av EU-gemensamma regler för passagerarfartyg.

¹² Passagerarfartyg som används i fartområde A-C omfattas av EU-gemensamma regler.

¹³ Att ett fartyg har passagerarbefordran innebär att fartyget får transportera upp till tolv passagerare utan krav på passagerarfartygscertifikat.

Regelverket trädde ikraft vid olika tidpunkt beroende på fartygsgrupp. I juni 2017 omfattades nybyggda fartyg, fartyg som gjorde större ombyggnationer samt fartyg som skulle flaggas in till svensk flagg. För existerande fartyg som omfattades av krav på fart- eller passagerarfartygscertifikat började föreskrifterna att gälla den 1 april 2018. För icke certifikatspliktiga fartyg började föreskrifterna gälla den 31 mars 2019.

4 Tillsynen förändrades

I detta kapitel beskrivs kortfattat Transportstyrelsens tillsyn.

4.1 Tillsynen har blivit riskbaserad

De nya reglerna innebar att tillsynen gick från att vara periodisk till att i huvudsak ske riskbaserat. I Transportstyrelsens riktlinje för tillsyn (TSG 2021-2152) framgår myndighetens inriktning för tillsyn generellt. På ett myndighetsövergripande plan bygger Transportstyrelsens tillsynsmetodik på tre delar; riskbaserad tillsyn, systemtillsyn och bedömning av säkerhetskultur.

I Transportstyrelsens rutinbeskrivning för tillsyn av rederier och fartyg i nationell sjöfart (TSG 2017-3562) står det mer utförligt hur tillsyn inom den nationella sjöfarten planeras och genomförs.

Riskbaserad tillsyn innebär att Transportstyrelsen ska genomföra tillsyn på de verksamheter och med den omfattning som myndigheten ser ger mest effekt och nytta. Detta innebär att tillsynens frekvens, omfattning och metod varierar i relation till risk. Exempel på parametrar som kan bedömas är fartygstyp, fartområde och omfattningen på den verksamhet som bedrivs. Transportstyrelsen ska utöva tillsyn på de fartyg där risken för olyckor anses vara störst¹⁴. Det finns vissa begränsningar av intervallerna inom vilka olika fartyg bör tillsynas¹⁵.

Utöver den riskbaserade tillsynen ska Transportstyrelsen bedriva händelsestyrd tillsyn. Exempel på faktorer som föranleder händelsebaserad tillsyn är:

- fartygsägare som inte har lämnat in sin självdeklaration i EKAN

¹⁴ Anpassning måste ske till de intervall som styrs av internationella regelverk och certifikat.

¹⁵ Rederier och fartyg som omfattas av krav på dokument/certifikat om godkänd säkerhetsorganisation och bedriver trafik i fartområde A-C bör ha minst en kontroll på 12 månader. Rederier och fartyg som omfattas av krav på dokument/certifikat om godkänd säkerhetsorganisation och bedriver trafik i fartområde D-E bör ha minst en kontroll på 60 månader. Övriga rederier och fartyg som har krav på fartcertifikat bör ha minst en kontroll på 120 månader. Rederier och fartyg som inte har krav på certifikat men som bedriver trafik med personbefordran bör ha minst en kontroll på 120 månader. Övriga rederier och fartyg som inte har krav på certifikat samt fritidsfartyg över 24 meter bör ha minst en kontroll på 240 månader.

- tips från allmänheten inkommer
- resultat från aktiviteter genomförda av Kustbevakningen
- akuta risker som identifierats av Transportstyrelsen.

Transportstyrelsen ska också genomföra stickprovskontroller, vilket sker oberoende av den riskbaserade och händelsestyrda tillsynen. Dessa kontroller görs slumpmässigt för att kontrollera efterlevnaden hos fartyg och rederier.

Efter att reglerna införlivades började Transportstyrelsen även genomföra så kallade dokumentationskontroller av såväl certifikatspliktiga som icke certifikatspliktiga fartyg. Syftet med dessa kontroller är att säkerställa att fartyget motsvarar kraven genom att granska den dokumentation som krävs enligt de nationella föreskrifterna.

De nationella föreskrifterna innebär att en stor del fartyg av mindre storlek som tidigare inte stod under Transportstyrelsens tillsyn nu gör det. Tidigare utövade Transportstyrelsen endast tillsyn på fartyg som är certifikatspliktiga¹⁶. De icke certifikatspliktiga fartygen kunde brukas på samma sätt som de certifikatspliktiga, men utan tillsyn från Transportstyrelsen. Dessa fartyg omfattas nu av tillsyn från Transportstyrelsen men har fortsatt inte något krav på certifikat.

Transportstyrelsen utövar också periodiska skrov- eller bottenbesiktningar av fartyg som har krav på certifikat. Dessa besiktningar beställs av fartygsägaren. Passagerarfartyg oavsett skrovlängd, övriga fartyg med en skrovlängd av minst 15 meter samt fritidsfartyg med en skrovlängd överstigande 24 meter ska genomgå skrovbesiktning senast 12 år efter nybyggnad och därefter skrov- eller bottenbesiktningar enligt olika intervall¹⁷ (Transportstyrelsen, 2022c).

För att byta ut de tidsbegränsade certifikaten till tillsvidarecertifikat och för att tillse att redarna har kommit igång med att dokumentera sitt systematiska sjösäkerhetsarbete har Transportstyrelsen besiktat samtliga certifikatspliktiga fartyg under perioden 2018-2022¹⁸.

¹⁶ Tidigare regler innebar att fartyg som användes yrkesmässigt och som hade en bruttodräktighet av minst 20 meter alternativt transporterade fler än tolv passagerare var certifikatspliktiga. Med de nya reglerna ändrades certifikatskraven från bruttodräktighet till att gälla fartyg över 15 meter.

¹⁷ Bottenbesiktning för passagerarfartyg som trafikerar fartområde A-C ska genomföras med högst 15 månaders intervall. Bottenbesiktning för övriga fartyg som trafikerar fartområde A-C ska genomföras med högst 36 månaders intervall. Samtliga fartyg oavsett art i övriga fartområden ska genomgå skrovbesiktning med högst 72 månaders intervall.

¹⁸ Detta finns mer utförligt beskrivet i Rutinbeskrivning för tillsyn och förnyelse av certifikat för fartyg i nationell sjöfart vars certifikat blir ogiltiga efter den 1 april 2018 (TSG 2017-3535).

4.2 Analysforum stöttar planeringen av tillsyn

Inom Transportstyrelsens sjö- och luftfartsavdelning finns ett analysforum för den riskbaserade tillsynen inom nationell sjöfart. Det är en grupp sammansatt av sakkunniga och fartygsinspektörer inom den nationella sjöfarten, deltagare med kunskap om statistik, analys, HF/MTO¹⁹, samt från andra områden så som marknad, arbetsmiljö och sjöpersonal vid behov.

Syftet med analysforum är att analysera risker och ta fram underlag för tillsyn inom nationell sjöfart. Forumet tar årligen fram en rapport med ett antal identifierade risksegment. Underlaget tas fram utifrån resultat från tidigare tillsyn och genom insamling av extern data från exempelvis Statens haverikommission och Kustbevakningen. Rapporten ligger sedan till grund för den årliga tillsynsplanen.

4.3 Tillsynsplanen för 2022

2022 års tillsynsplan bygger i stora delar på de uppgifter som finns beskrivna i analysforums senaste rapport (TSS 2021-4578). De identifierade risksegmenten för 2022 års tillsyn är:

- Fartyg utan krav på certifikat som inte utfört självdeklaration och inte är avställda
- Fartyg med krav på certifikat som inte utfört självdeklaration och inte är avställda
- Fiskefartyg 5-15 meter
- Fartyg för personbefordran som är 5-15 meter, RIB-fartyg, taxibåtar och turfiskebåtar
- Entreprenadfartyg/Pråmar
- Rederier med ovanligt många brister kopplade till det systematiska sjösäkerhetsarbetet
- Arbetsmiljö
- Fartygens självdeklarationer

Vidare står angivet hur många fartyg som Transportstyrelsen ska utöva tillsyn över dels inom varje risksegment och dels inom varje fartygsgrupp.

I samband med pandemin upprättade Transportstyrelsen kontinuitetsplaner som en följd av Folkhälsomyndighetens rekommendationer. De reglerade främst möjligheten att resa till fartyg och genomföra riskbaserad tillsyn vilket innebar att den tillsynen prioriterades ned. I huvudsak genomfördes

¹⁹ Human Factors/Människa, Teknik, Organisation

endast verksamhetskritisk tillsyn, exempelvis skrovbesiktningar av fartyg torrsatta på varv eller besiktning av fartyg som omfattas av internationella konventioner där Transportstyrelsen inte har rådighet över certifikatens giltighetstider.

4.4 Statens haverikommission lämnar rekommendationer

Sedan reglerna trädde ikraft har SHK utrett flera olyckor som skett inom segmentet av fartyg mellan 5 och 15 meter (SHK 2019, 2020a, 2020b, 2021a). Vid flera tillfällen har de också lämnat rekommendationer till Transportstyrelsen baserat på vad som orsakade olyckan och vilka åtgärder de anser nödvändiga att arbeta med. Transportstyrelsen har svarat på SHK:s rekommendationer, varpå SHK har gjort en bedömning av Transportstyrelsens rekommendationssvar. Rapporter, rekommendationer samt svar på rekommendationssvar finns samlade på SHK:s webbplats. I den senaste årsredovisningen (SHK 2021b) skriver SHK att tillsynen över de mindre yrkesfartygen fortsatt behöver utvecklas.

4.5 Riksrevisionen har granskat Transportstyrelsens tillsyn

Riksrevisionen (2022) har granskat huruvida regeringens och Transportstyrelsens styrning leder till en effektiv tillsynsverksamhet. Riksrevisionens bedömning, på en myndighetsövergripande nivå, är att det finns brister i styrningen som påverkat tillsynen negativt. Bland annat pekar de på att Transportstyrelsen saknar en övergripande prioriteringsmetod och därför inte kan säkerställa att den tillsyn som ger mest nytta faktiskt genomförs. Vidare pekar Riksrevisionen på att det saknas mål, mätetal och uppföljning av tillsynsverksamheten. Detta leder till svårigheter med att följa verksamhetens utveckling. De konstaterar också att regeringen heller inte har begärt in tillräckligt underlag för att kunna följa upp tillsynen.

Riksrevisionen tar upp tillsyn inom den nationella sjöfarten i sin rapport och lyfter att detta är ett område som Transportstyrelsen i flera tertialrapporter har klassat som eftersatt med den högsta konsekvensnivån ”betydande påverkan”.

I april 2022 genomförde Riksrevisionen en enkät riktad till myndighetens inspektörer. I enkäten utmärker sig sjöfarten i flertalet frågor med att inspektörerna ger mer negativa svar jämfört med inspektörer från de andra tre trafikslagen. I fritextsvaren har det kunnat utläsas att missnöjet i hög grad gäller den nationella sjöfarten. Riksrevisionen skriver bland annat:

”Redare uppges inte förstå vad föreskriften kräver av dem, och Transportstyrelsen har svårt att veta vad de kan kräva av redarna. Det är svårare för inspektörerna att tillämpa en funktionsbaserad föreskrift jämfört med den äldre preskriptiva föreskriften, eftersom det inte finns några tydliga gränsvärden för när en funktion ska bedömas som uppfylld eller ej.”

Som förklaring till att det har uppstått flaskhalsar i hanteringen har Transportstyrelsen i samtal med Riksrevisionen lyft underbemanning på Norrköpingskontoret och avsaknaden av förberedelser innan de nya nationella föreskrifterna infördes.

Otydligheten som följer av att regelverket är funktionsbaserat uppges leda till att inspektörerna tillämpar föreskriften på olika sätt. På enkätens fråga om huruvida tillsynen är enhetlig, ligger svaren från sjöfartsinspektörerna långt under de andra trafikslagen. Flera inspektörer har i enkäten också sagt att det inte arbetas riskbaserat inom den nationella sjöfarten, att det saknas stöd från andra sektioner i arbetet och att eftersläpningen i hanteringen av händelserapporter ger betydande konsekvenser.

Riksrevisionens bedömning är att Transportstyrelsen inte tagit tillräcklig höjd organisatoriskt och resursmässigt i samband med införandet av de nya föreskrifterna för nationell sjöfart, och att myndigheten inte heller har gett det stöd eller omfördelat resurser på det sätt som krävts.

4.6 Svårt att utöva tillsyn på funktionsbaserade regler

De nya reglerna innebär inte bara tydligare ansvar och ökad flexibilitet för redare, utan kräver också mer av Transportstyrelsens inspektörer. Eftersom reglerna inte är detaljstyrande utan funktionsbaserade är det viktigt att Transportstyrelsen som tillsynsmyndighet har enhetliga tillämpningar i sin tillsyn. Detta för att exempelvis undvika att olika inspektörer gör olika bedömningar om huruvida redare uppfyller kraven.

Transportstyrelsen (2020) har publicerat en riktlinje för riskanalysarbete i syfte att ge vägledande information till redare som väljer att verifiera fartygs uppfyllelse av funktionskrav genom riskanalyser.

4.7 Utmaningar med fartyg som inte självdeklarerat

Inför den årliga självdeklarationen skickar Transportstyrelsen ut påminnelser om att redaren senast den 31 maj ska skicka in sin självdeklaration. Av de cirka 5000 fartyg som i februari 2022 fanns registrerade i SITS var det i maj 1020 fartyg som inte hade rapporterat in sin självdeklaration²⁰. Sedan 2017 är det totalt cirka 800 fartyg som aldrig har skickat in en självdeklaration²¹. De fartyg som inte skickar in sin självdeklaration och inte är certifikatspliktiga ska beläggas med nyttjandeförbud. Denna process har inte startats upp ännu på grund av att andra delar av Transportstyrelsens tillsyn har behövt prioriteras. Myndigheten har för avsikt att komma igång med denna process under

²⁰ Av dessa är 657 fartyg avställda.

²¹ Av dessa är 657 fartyg avställda.

2023, vilket innebär att antalet nyttjandeförbud skulle kunna vara en mätmetod för en framtida utvärdering.

5 Resultat

I det här kapitlet beskrivs utvärderingens resultat.

5.1 Intervjuresultat

5.1.1 Både för- och nackdelar med ett funktionsbaserat regelverk
Flertalet av de intervjuade uppskattar flexibiliteten och förstår syftet med ett funktionsbaserat regelverk. De menar att tanken med upplägget i det nya regelverket var god, men att det också har öppnat upp för egna tolkningar. Mot bakgrund av detta finns det en efterfrågan på större tydlighet från Transportstyrelsen i vissa fall. Även om det gamla regelverket hade sina fördelar genom att det var tydligt vilka krav som gällde menar de intervjuade att det också upplevdes som stelbent. De nya reglerna innebär en frihet att efterleva kraven på det sätt som passar bäst utifrån den egna verksamheten. Några lyfte dock att det finns svårigheter med att veta vilka regler som ska tillämpas på den egna verksamheten. Någon ansåg att det är lika krångligt med de nya reglerna som det var med de gamla.

De allmänna råden och kompletterande upplysningarna som Transportstyrelsen har tagit fram uppskattas av de intervjuade.

Något som lyftes under intervjuerna är att det upplevs vara svårare att förstå och applicera regelverket för redare där sjöfart inte är huvudsysslan i verksamheten, utan båttrafik utgör en mindre del.

En av de intervjuade anser att den stora svårigheten uppstår vid ombyggnation av ett fartyg. Då kan andra krav på fartyget bli applicerbara, vilket påverkar hela fartyget och inte bara den delen som byggs om. Detta leder i sin tur till ökade kostnader, vilket försvårar att exempelvis arbeta med grönare tekniker, såsom att konvertera ett fartyg till eldrift.

5.1.2 Säkerhetskulturen stärks genom regelbunden egenkontroll
Ett nytt krav i och med de nya reglerna är att verksamhetsutövaren utifrån den typ av verksamhet som bedrivs ska genomföra regelbunden egenkontroll ombord.

Egenkontrollen med dokumentation av löpande underhåll uppfattas som positivt bland de intervjuade. Majoriteten menar att det löpande kontrollarbetet leder till en bättre säkerhetskultur. Flera har pekat på att

sjösäkerhetsfrågor har ett större fokus idag jämfört med tidigare, både bland ombordanställda och i rederiernas ledning. Det beror på att det nu finns ett tydligare utpekat ansvar hos redaren att säkerställa att den egna verksamheten uppfyller kraven i regelverket och att löpande arbeta med underhåll och rutiner.

Flera lyfter också en risk kopplat till egenkontroll och självdeklaration. De pekar på att det kan förekomma att oseriösa redare skickar in en självdeklaration där de intygar att de lever upp till de regelkrav som finns, men att de i själva verket inte aktivt arbetar med egenkontroller under året.

5.1.3 Redare tar fram egna mallar och manualer för egenkontroll

Flera av de intervjuade upplever att den så kallade checklistan som finns i EKAN omfattar mycket mer än vad den egna verksamheten behöver arbeta med. Vissa upplever att det kan navigera i listan och se vilka delar som berör respektive verksamhet, andra menar att det är svårt och att det kan ta lång tid att sortera utifrån den listan. Istället har flera tagit fram egna manualer för att systematisera arbetet, dessa manualer bygger ibland på det gamla regelverket. Utifrån sin egen verksamhet kan redare genom egna manualer på ett enklare och mer strukturerat sätt genomföra egenkontroller och dokumentera vilka förbättringar och/eller förändringar som gjorts på det egna fartyget. Några redare uppger att manualen ibland också används i utbildningssyfte.

5.1.4 Tidsåtgången för egenkontroll är svår att uppskatta

Hur mycket tid som läggs på arbetet med egenkontroll och på vilket sätt det görs varierar bland de intervjuade. Många framhåller att detta arbete ingår i det dagliga arbetet som en integrerad del av verksamheten. Ett återkommande svar är att det tar mer tid nu än förut, men att det samtidigt leder till ökad säkerhet och att det därmed är accepterat att det tar mer tid.

5.1.5 Olika uppfattning om hur kostnaderna har påverkats

Det råder olika uppfattningar om hur föreskrifterna påverkar redares kostnader. Flera av de intervjuade anser att kostnaden för administration har ökat, men samtidigt pekar flera på att de ökade kostnaderna bidrar till ökat fokus på exempelvis sjösäkerhet.

De intervjuade vars fartyg tillhör fartygsgrupp 4 och 5 betalade tidigare inte någon avgift till Transportstyrelsen då de inte omfattades av någon tillsyn och heller inte är certifikatspliktiga. Några av dem anser att storleken på den avgift de nu får betala inte står i relation till vad de upplever att de får för pengarna.

5.1.6 Kontakten med Transportstyrelsen fungerar oftast bra

Flera av de intervjuade uppger att de har haft kontakt med Transportstyrelsens handläggare. Vid frågor om regelverket anser de flesta att de får hjälp omgående från myndigheten. Några har dock upplevt att det vid komplicerade ärenden har tagit lång tid att få återkoppling och att deras verksamhet har påverkats negativt av det. Exempel på vad de menar är komplicerade ärenden är ny- och ombyggnation av fartyg samt nyinköp av ett fartyg.

Informationen som kommunicerades från Transportstyrelsen när reglerna infördes upplevs som bra, och det uppskattas också att det skickas ut påminnelser inför självdeklarationen.

5.1.7 Olika bedömning av samma fråga förekommer

Ett fåtal av de intervjuade menar att det förekommer att Transportstyrelsens företrädare har olika svar på samma fråga. Några pekar på att de har fått olika besked om hur kraven i regelverket ska uppfyllas. Ett exempel på detta är kravet på livräddningsutrustning där upplevelsen är att olika inspektörer har krävt olika typer av utrustning för samma typ av fartyg. Uplevelsen är vidare att inspektörer kräver olika nivå i dokumentationen av utrustning ombord.

Även om det finns förståelse för att det kan vara svårt att svara på frågor i relation till ett funktionsbaserat regelverk önskar redarna att Transportstyrelsen internt samordnar sig för att undvika att lämna olika svar.

5.1.8 Redarna saknar den löpande kontakten med inspektörerna

Vissa fartygsgrupper omfattades av tillsyn från Transportstyrelsen innan de nya reglerna infördes. Dessa blir numera inte föremål för tillsyn lika ofta av en inspektör, utan de ska nu uppvisa att de uppfyller kraven genom den årliga självdeklarationen. Intervjuade vars fartyg tillhör dessa grupper saknar den kontinuerliga och naturliga dialogen med Transportstyrelsens inspektörer som de hade tidigare. Flera tyckte att tillsynen var tydligare förr och gav en tydligare bild av vad som skulle uppnås.

5.1.9 Oron för de nya reglerna har avtagit

Redare vars fartyg tillhör fartygsgrupp fyra och fem omfattades inte av någon kontroll eller uppföljning av Transportstyrelsen innan de nya föreskrifterna. Några av dessa redare beskrev att det initialt fanns en oro och ryktesspridning inför att de nya reglerna skulle träda ikraft.

Flera av de intervjuade anser att den första tiden med de nya reglerna präglades av viss oro och okunskap, och att det gick åt mycket tid för att

sätta sig in i regelverket. Med tiden har det blivit tydligare för dem vad de nya föreskrifterna innebär och hur egenkontrollen ska genomföras. De upplever därför att arbetet har blivit lättare och förståelsen större. Majoriteten av de intervjuade uppger att självdeklarationen som genomförs årligen numera går enkelt. De har utarbetade rutiner för hur dokumentationen ska ske och anser det vara relativt lätt att navigera i självdeklarationstjänsten EKAN.

5.1.10 Informationen på Transportstyrelsens hemsida kan förbättras

När information behöver inhämtas menar de intervjuade att Transportstyrelsens webbsida är den primära källan och uppfattningen är att allt finns samlat här. Några av de intervjuade upplever att webbsidan är något svårnavigerad. Exempelvis hänvisas det ibland till andra paragrafer och föreskrifter, vilket gör att de tappar bort sig i informationen. Samtidigt finns det förståelse för att det är svårt att göra något som fungerar för alla. Några väljer istället att kontakta Transportstyrelsen direkt för att få den information som eftersöks. Många uppger också att de pratar med och tar hjälp av kollegor i branschen som har liknande verksamhet.

Ett önskemål som framkom under intervjuerna var att det skulle finnas en sökfunktion där redaren kan skriva in uppgifter om sitt fartyg och på så sätt få veta vilka regler som gäller för specifikt det fartyget. Med ett funktionsbaserat regelverk är detta dock inte möjligt, eftersom redaren själv bestämmer hur kraven ska uppfyllas.

5.1.11 Branschen ser möjligheter till en långsiktigt hållbar utveckling

De intervjuade tycker generellt att det är svårt att svara på om branschen genom det nya regelverket har förutsättningar för en långsiktig och hållbar utveckling. Uttrycket hållbar utveckling rymmer flera perspektiv och beroende på hur det tolkas varierar svaren. Flera menar att funktionsbaserade regler är en bra lösning för att kunna arbeta för en långsiktig och hållbar utveckling, även ekonomiskt, och att det har varit intentionen med de nya reglerna. Eftersom systemet kan anpassas efter den egna verksamheten innebär det lättnader och förenklingar inom den egna verksamheten, vilket upplevs som positivt. Samtidigt kan avsaknaden av tydliga krav göra det svårare att arbeta med omställning till hållbarhet. Om en redare vill byta framdrift på ett äldre fartyg medför det krav på att följa det nya regelverket, vilket bromsar omställningen på grund av att det blir stora förändringar som leder till höga kostnader.

Någon lyfte önskemålet att Transportstyrelsen bör kommunicera en mer långsiktig plan för de kommande 10-20 åren om hur myndigheten vill se att den nationella sjöfarten utvecklas utifrån de nya reglerna.

5.2 Färre ärenden gällande dispenser/enskilda beslut

I tabell 3 presenteras antalet dispenser som beviljats inom den nationella sjöfarten sedan 2014. Tabellen visar hur många dispenser som har beviljats respektive år.

En dispens tillämpas vanligen vid detaljstyrda regelverk och innebär att myndigheten medger undantag för en redare att följa ett specifikt krav. I ett sådant beslut framgår ofta myndighetens förslag på alternativ lösning.

I samband med att de nationella föreskrifterna trädde ikraft verifierades de existerande fartygen mot de regelverk som de tidigare varit certifierade mot, inklusive eventuella dispenser. Dispenser kan fortsatt beviljas efter införandet av de nationella föreskrifterna men tanken med de funktionsbaserade reglerna är att det är redaren som ska visa hur de lever upp till kraven i föreskrifterna genom exempelvis en dokumenterad analys. Detta har medfört att antalet ansökningar om dispenser har blivit färre, men det behöver inte innebära att tidsåtgången för denna typ av ärenden har minskat. Det nya arbetssättet med att verifiera avvikelser tar mer tid och är mer komplext än vad arbetet med dispenser var.

År	Antal beviljade dispenser
2014	56
2015	55
2016	73
2017	17
2018	7
2019	3
2020	3
2021	0
2022	0*

Tabell 3. Antal dispenser som beviljats av Transportstyrelsen per år.

*Fram till och med 15 november 2022.

5.3 Olyckor och tillbud inom den nationella sjöfarten

I bilaga 2 finns statistik över olyckor och tillbud inom den nationella sjöfarten, uppdelat efter fartygsgrupp. Det är viktigt att poängtera att det sannolikt förekommer att tillbud och olyckor av mindre slag inte alltid rapporteras.

Trots att grupp 2 inte har det högsta antalet fartyg är det inom denna grupp som det har skett flest olyckor och tillbud under perioden 2015 till 2021, både i faktiskt antal och i procent sett till antal fartyg inom respektive fartygsgrupp. Mellan 2015 och 2021 har det årligen skett mellan 40 och 64 olyckor samt mellan 8 och 30 tillbud med fartyg i denna grupp. För övriga grupper har det årligen skett mellan 0 och 15 olyckor samt mellan 0 och 6 tillbud inom respektive fartygsgrupp.

Det går inte att se någon tydlig trend över antalet olyckor och tillbud sedan de nationella föreskrifterna trädde ikraft. En liten ökning kan anas under 2020 och 2021 för samtliga fartygsgrupper, jämfört med tidigare år. Vad detta beror på vet vi inte.

5.4 Inkomna ärenden till Transportstyrelsens förslagslåda

Ett sätt att sortera fram externt inkomna förbättringsförslag i Transportstyrelsens förslagslåda är att filtrera på ”kundsynpunkt”. Vid en sökning i november 2022 har det kommit in tre ärenden markerade som kundsynpunkt. Dessa ärenden är markerade i förslagslådan som ”genomförda och uppföljda” av ansvarig sektion. Nedan redogörs för vad de inkomna ärendena handlade om:

I ett ärende har en extern aktör framfört att avgifterna är för höga i förhållande till Transportstyrelsens insats eftersom tillsynen från Kustbevakningen och Transportstyrelsen är mycket liten. Detta får följden att redare avregistrerar sina fartyg. Vidare menar den externa aktören att Transportstyrelsen har lagt över ett för stort ansvar på verksamhetsutövaren. Det i kombination med att flera dessutom väljer att avregistrera sina fartyg kan medföra att säkerhetsnivån generellt sjunker, vilket går emot syftet med reglerna. Det presenteras inte något förslag på lösning i ärendet, aktören ville endast framföra synpunkter. Inkomna synpunkter är kända sedan tidigare och myndigheten har varit i kontakt med aktören.

Det andra ärendet är skapat av en inspektör som under besiktningar enligt TSFS 2017:26 har noterat att redarna har svårt att förstå kraven och är dåligt förberedda på egentillsynen. Redarna har lyft missnöje kring de kompletterande upplysningar som Transportstyrelsen tillhandahåller. De menar att de är svåra att tyda, dokumentet är för stort och innehåller inte tillräckligt med direkt praktisk hjälp. Få har skrivit ut upplysningarna och knappt någon har använt sig av dem. Vidare pekar inspektören på att det tar

mycket tid och ansträngning att förklara för redarna vad som gäller, vilket skapar osäkerhet och irritation i flera led. Det förslag på lösning som presenteras är att titta på Skatteverkets system med olika broschyrer och riktlinjer som konkret beskriver hur deras krav kan uppfyllas. Transportstyrelsen har därefter genomfört åtgärder i form av kommunikationsaktiviteter riktade mot branschen.

I det tredje ärendet önskar ett rederi ytterligare vägledande information från Transportstyrelsen för att skapa en likvärdig konkurrensneutral standard. Vid införandet av regelverket tog Transportstyrelsen fram generella vägledningar inför arbetet med riskanalyser och exempel på mallar att använda. Förutsättningarna för rederier att arbeta med detta varierar gällande både kunskap och ekonomi. Mot bakgrund av detta behöver det finnas tydligare vägledning. Som förslag på lösning nämns att ta fram förenklade modeller för riskanalyser. Transportstyrelsen har med anledning av synpunkten tagit fram ett förslag på mall som ger en överskådlig bild på ett förenklat sätt. Dessutom har arbetsgruppen lagt fram flera förslag för en förbättrad hantering av riskanalys i en internrapport.

5.5 Analys av webbplatsanvändning

Under 2021 hade hemsidan för inloggning i EKAN (Transportstyrelsen, u.å) 2463 unika besökare. Under 2022 har samma hemsida haft 3463 unika besökare²², vilket är en ökning från föregående år. År 2021 hade startsidan för nationell sjöfart (Transportstyrelsen, 2021) 2100 unika besökare. Under 2022 har sidan haft 1673 unika besökare²³. Eftersom det endast går att få ut statistik från 2021 är det inte möjligt att dra några slutsatser. Om mätmetoden ska användas igen kan detta ses som en nollmätning.

6 Diskussion kring resultaten och vägen framåt

I detta kapitel förs ett avslutande resonemang om utvärderingens resultat. I kapitlet ges även förslag på hur en framtida utvärdering skulle kunna förhålla sig till de olika mätmetoderna.

6.1 Förmågan att leva upp till och utöva tillsyn över ett funktionsbaserat regelverk

Enligt Riksrevisionens intervjuer med företrädare för Transportstyrelsen anser både redare och inspektörer att det har blivit svårare att bedöma om redare har säkerställt att deras fartyg uppfyller kraven i det nya regelverket. I Transportstyrelsens intervjuer framkommer det att branschföreträdarna

²² Fram till och med 25 november 2022.

²³ Fram till och med den 25 november 2022.

förstår syftet med att ha funktionsbaserade regler men att det samtidigt finns oklarheter i hur det ska tillämpas. Många har under intervjuerna uppgett att det var ett svårt och tidsödande arbete när reglerna infördes, men att de nu efter några år har hittat metoder och arbetssätt som fungerar. Huruvida regelverket skapar förutsättningar för en långsiktigt hållbar utveckling har redarna svårt att svara på, men ett önskemål är att Transportstyrelsen ska presentera en plan över hur den nationella sjöfarten på sikt bör utvecklas i enlighet med reglerna.

Ett sätt att öka kunskapen och den interna dialogen kring det funktionsbaserade regelverket är att återinföra den utbildning som genomfördes när reglerna infördes. Ökad kunskap och bättre dialog kan exempelvis medföra att inspektörer inte lämnar olika besked i samma fråga.

Regelverket infördes strax innan pandemin bröt ut vilket har lett till att tillsynen inte har kunnat genomföras som planerat. En återgång till mer normala förhållanden gör förhoppningsvis att dialogen mellan redare och inspektörer kan bli bättre när tillsyn kan ske på plats och inte endast genom att begära in dokumentation från redare mejlledes. Dialogen och mötet med inspektören är viktigt för många fartygsägare. Många pekar också på vikten av att förtydliga informationen på Transportstyrelsens hemsida, vilket också lyfts i två av de inkomna ärendena i myndighetens förslagslåda.

Några redare upplever att kostnaderna de möter inte står i proportion till vad de betalar, medan andra visserligen ser att kostnaderna har ökat men att sjösäkerheten samtidigt har fått ett ökat fokus. Ett av ärendena i förslagslådan handlade om att en extern aktör ansåg att myndighetens avgifter är för höga. Detta indikerar att det finns ett behov av att, från myndighetens sida, förtydliga kopplingen mellan avgifter och tillsyn.

Utifrån olycksstatistiken går det inte att dra någon slutsats om att de nationella föreskrifterna har medfört att antalet olyckor och tillbud har minskat. Dock menar många av de fartygsägare som har intervjuats att säkerhetsfrågor har hamnat i tydligare fokus och att säkerhetskulturen därigenom har stärkts.

6.2 Indikatorer och mått för kommande utvärderingar

Om de nationella föreskrifterna ska kunna följas upp och utvärderas systematiskt i framtiden behöver det fastställas vilka indikatorer som ska användas. En viktig del i detta är att det säkerställs att det är möjligt att ta fram de data som krävs för att kunna följa indikatorerna. Till kommande utvärderingar behöver samtliga mätmetoder, både från utvärderingen och uppföljningsmodellen, ses över och kompletteras så att en långsiktig metod för mätning och uppföljning finns på plats.

6.2.1 Enkät och/eller intervjuer

I dagsläget planerar inte myndigheten att genomföra någon ytterligare NKU. Då detta var utvärderingsrapportens mätmetod för tre av de sex effektmålen, behöver en annan metod användas även i framtiden. Ett sätt att få in synpunkter från en större del av branschen är att använda sig av en enkät. Enkäten kan också kompletteras med intervjuer. En enkät skulle förslagsvis kunna skickas ut i samband med att Transportstyrelsen skickar ut påminnelsen om den årliga självdeklarationen.

6.2.2 Färre ärenden gällande dispenser/enskilda beslut

Eftersom ansvaret att redogöra för undantag från kraven i de nationella föreskrifterna numera ligger hos redaren är det tveksamt om detta mått ska användas i en framtida utvärdering. Antalet beviljade dispenser är mycket färre och kommer sannolikt fortsätta att vara det jämfört med innan de nationella föreskrifterna infördes eftersom arbetssättet har ändrats.

6.2.3 Olyckor och tillbud inom den nationella sjöfarten

Att ta fram statistik över olyckor och tillbud inom den nationella sjöfarten har varit en komplicerad process med omfattande manuell handpåläggning. Transportstyrelsens system är inte byggda på ett sätt som är helt kompatibelt med att kunna ta fram historik för fartygsgrupperna inom den nationella sjöfarten. Därmed har myndighetens uttag av statistik flera begränsningar. Eftersom vissa fartyg är registrerade med fartområden som inte längre används behöver någon form av översättningstabell tas fram för att alla fartyg ska inkluderas i ett framtida uttag.

6.2.4 Inkomna ärenden till Transportstyrelsens förslagslåda

För att en sammanställning av externa ärenden i Transportstyrelsens förslagslåda ska kunna ses som ett bra mått är det viktigt att möjligheten att komma in med förbättringsförslag har kommunicerats till branschen, exempelvis genom en funktion i EKAN. Vidare är det viktigt att medarbetare på Transportstyrelsen som får in förbättringsförslag lägger in dessa i förslagslådan med markeringen ”kundsynpunkt” för att göra det spårbart.

6.2.5 Analys av webbplatsanvändning

Det är svårt att dra några generella slutsatser kring statistiken för webbplatsanvändningen, mer än att den visar ett ökat antal besök på inloggningssidan för EKAN under 2022. Denna statistik kan i framtiden användas som komplement till andra tillvägagångssätt som mäter huruvida branschen upplever sig informerad, exempelvis via en fråga i en enkätundersökning.

6.2.6 Statistik gällande branschens utveckling

Att mäta branschens möjligheter till en långsiktigt hållbar utveckling med hjälp av indikatorer så som sysselsättning, omsättning och löneutveckling kan vara ett trubbigt tillvägagångssätt. Ska dessa indikatorer användas behöver data sammanställas regelbundet och systematiskt under en längre period. Ett alternativ är att i kommande enkäter och/eller intervjuer bryta ner den övergripande fråga om långsiktig och hållbar utveckling som ställts inom ramen för denna utvärdering. Detta eftersom många redare tyckte att den frågan var svår att svara på. Istället kan det i en framtida utvärdering ställas flera frågor som fokuserar på olika delar av ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet.

Referenser

- Riksrevisionen (2022). *Transportstyrelsens tillsyn – styrning och prioritering*. Tillgänglig:
<https://www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2022/transportstyrelsens-tillsyn---styrning-och-prioritering.html> (2022-11-29)
- Statens haverikommission (2021a) *Mycket allvarlig sjöolycka med en fiskebåt utanför Nordersund, i Blekinge län*
- Statens haverikommission (2021b). *Årsredovisning – räkenskapsåret 2021*. Tillgänglig: <https://www.havkom.se/assets/reports/Statens-haverikommission-%C3%85rsredovisning-2021.pdf> (2022-11-29)
- Statens haverikommission (2020a) *Allvarlig sjöolycka med en fiskebåt utanför Hönö, Bohuslän* Tillgänglig
- Statens haverikommission (2020b) *Tillbud till mycket allvarlig sjöolycka med en rib utanför Skutskär, Gävleborgs/Uppsala län* Tillgänglig
- Statens haverikommission (2019) *Förlisning av fiskefartyget HADDOCK sydväst om Hällö den 8 juli 2019* Tillgänglig
- Transportstyrelsen (2022a). *Regler för nationell sjöfart*. Tillgänglig:
<https://www.transportstyrelsen.se/sv/sjofart/Fartyg/nationell-sjofart/regler-for-nationell-sjofart/> (2022-11-29)
- Transportstyrelsen (2022b). *Egenkontroll och tillsyn av fartyg som är 5-15 meter*. Tillgänglig:
<https://www.transportstyrelsen.se/sv/sjofart/Fartyg/nationell-sjofart/fartyg-som-ar-5-15-meter/egenkontroll-och-tillsyn/> (2022-11-03)
- Transportstyrelsen (2022c). *Fartygsbesiktning*. Tillgänglig:
<https://www.transportstyrelsen.se/sv/sjofart/Fartyg/nationell-sjofart/fragor-och-svar-om-nationell-sjofart/fartygsbesiktning/> (2022-11-16)
- Transportstyrelsen (2021). *Nationell sjöfart*. Tillgänglig:
<https://www.transportstyrelsen.se/sv/sjofart/Fartyg/nationell-sjofart/> (2022-11-03)
- Transportstyrelsen (2020). *Transportstyrelsens riktlinjer för riskanalyser*. Tillgänglig:
<https://www.transportstyrelsen.se/sv/publikationer-och-rapporter/Publikationer/Sjofartspublikationer/fartyg/transportstyrelsens-riktlinjer-for-riskanalyser/> (2022-11-29)

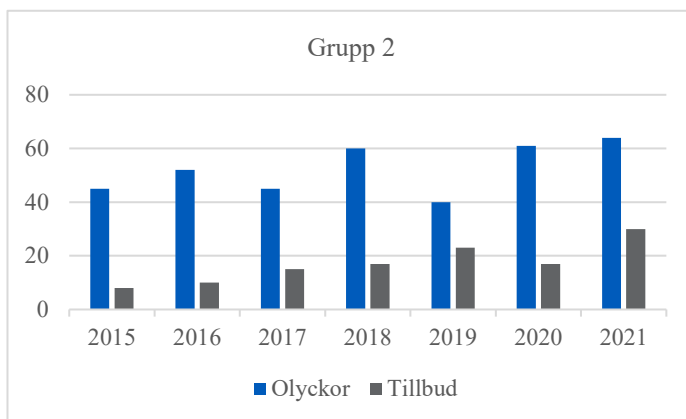
Transportstyrelsen (u.å). *Inloggning mot EKAN*. Tillgänglig:
<https://ekan.transportstyrelsen.se/Account/Login?returnUrl=%2F> (2022-11-30)

Bilaga 1. Intervjufrågor

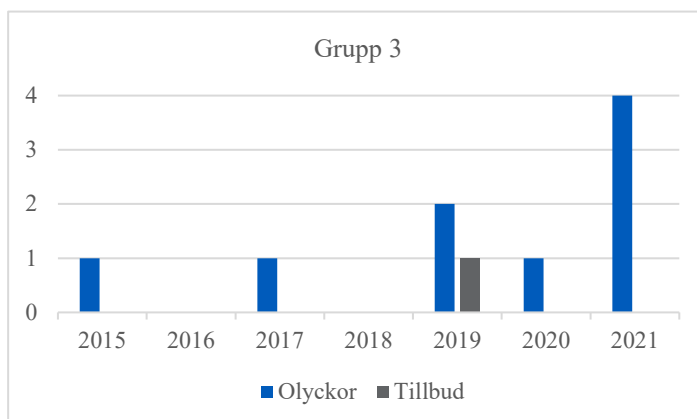
1. Hur upplever ni de nationella föreskrifterna? Exempelvis gällande begriplighet, tillämpning, hur de öppnar upp för ny teknik och innovation, kunskapen att hitta de regler som gäller för er verksamhet, reglernas teknikneutralitet.
2. Hur upplever ni informationen från Transportstyrelsen kopplat till regelverket?
 - a. Under projektets gång och nu?
 - b. Finns den information ni behöver samlad på ett bra ställe? Vad fungerar bra? Vad skulle kunna bli bättre?
3. Upplever ni att de nya reglerna innebär en mer utvecklad säkerhetskultur? Dvs. en bransch som kan ta större ansvar för sjösäkerhet och miljöskydd.
4. Tycker ni att föreskrifterna är tydliga kring vad som gäller för tillsyn?
 - a. Hur upplever ni tillsynen nu jämfört med tidigare?
 - b. Anser ni att reglerna möjliggör en effektiv tillsyn?
5. Hur har era kostnader påverkats av de nationella föreskrifterna?
6. Hur mycket tid lägger ni på egenkontroller och självdeklarationer? Hur upplever ni processen?
7. Bidrar de nationella föreskrifterna till att ni har förutsättningar för en långsiktig och hållbar utveckling?

Bilaga 2. Statistik över olyckor och tillbud inom den nationella sjöfarten

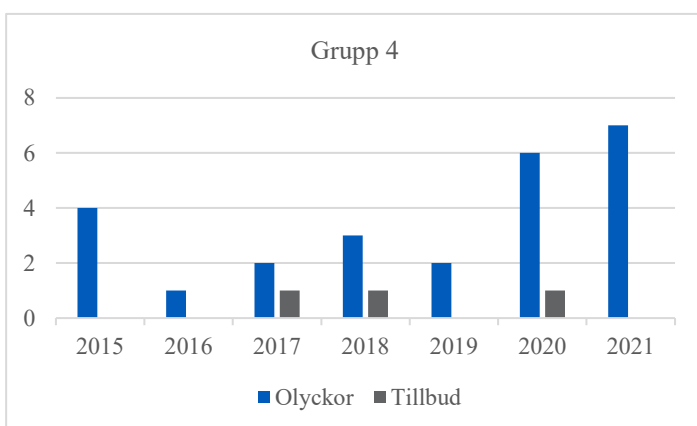
Fartygsgrupp	År	Olyckor	Tillbud
2	2015	45	8
	2016	52	10
	2017	45	15
	2018	60	17
	2019	40	23
	2020	61	17
	2021	64	30



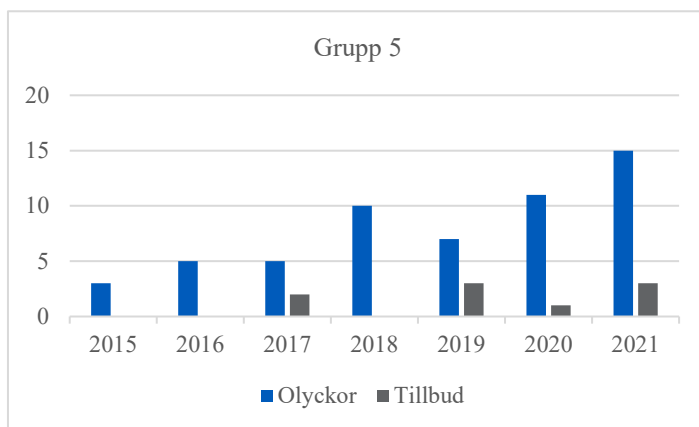
Fartygsgrupp	År	Olyckor	Tillbud
3	2015	1	0
	2016	0	0
	2017	1	0
	2018	0	0
	2019	2	1
	2020	1	0
	2021	4	0



Fartygsgrupp	År	Olyckor	Tillbud
4	2015	4	0
	2016	1	0
	2017	2	1
	2018	3	1
	2019	2	0
	2020	6	1
	2021	7	0



Fartygsgrupp	År	Olyckor	Tillbud
5	2015	3	0
	2016	5	0
	2017	5	2
	2018	10	0
	2019	7	3
	2020	11	1
	2021	15	3



Fartygsgrupp	År	Olyckor	Tillbud
6	2015	9	0
	2016	10	0
	2017	9	0
	2018	10	6
	2019	10	3
	2020	15	3
	2021	15	4

