

Transportstyrelsen
Sjö- och luftfart
601 73 Norrköping
sjofart@transportstyrelsen.se

[Kopia till]

Trafikverkets yttrande över Transportstyrelsens förslag om ändring av föreskrifter och allmänna råd om lotsning.

Sammanfattning

Trafikverket är i grunden positiv till Transportstyrelsens förslag om ändring i lotsningsföreskrifterna. Det är rimligt att de fartyg som utgör störst risk också omfattas av striktare regler medan de som utgör mindre risk har större möjlighet att få undantag. Det är också rimligt att förenkla dispensförfarandet för de fartyg och befälhavare som bedöms ha förutsättningar för det. Sammantaget har emellertid förslaget, enligt Trafikverkets uppfattning, lett till ett detaljerat och svåröverblickat regelverk och som innehåller vissa oklarheter.

Trafikverket menar att det behövs en tydligare kravbild kring vilka förkunskaper som krävs och hur de ska dokumenteras i det förenklade dispensförfarandet. Trafikverket efterfrågar också en större tydlighet i hur simulatorträning kan användas som en integrerad del i att bygga upp de sökandes förkunskaper. Där skulle bland annat myndighetens egna simulator- och utbildningsverksamhet kunna vara en resurs. Vidare vill Trafikverket understryka vikten av att Transportstyrelsens och Sjöfartsverkets föreskrifter harmoniserar med varandra och att eventuella tillkommande administrativa avgifter kopplade till lotsningstjänsten kan undvikas. Lägre lotsavgifter är för övrigt en åtgärd som rent generellt skulle underlätta en överflyttning av godstransporter från väg till sjöfart även på kortare vägsträckor.

Trafikverket konstaterar också att förslaget uteslutande utgår från här och nu och inte beaktar en eventuell teknikutveckling över tid. Med tanke på den tidskrävande och komplicerade process som framtagandet av ett nytt regelverk innebär menar Trafikverket att den tekniska utvecklingen i möjligaste mån bör beaktas i förslaget, inte minst för att underlätta en framtida anpassning och kontinuerlig revidering.

Yttrande

Trafikverkets ansvarar för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för samtliga trafikslag. I det ingår bland annat att identifiera, utreda och finansiera åtgärder av brister i sjöfartens infrastruktur. Trafikverket arbetar dessutom i flera pågående regeringsuppdrag aktivt med att öka andelen godstransporter på järnväg och med sjöfart.



Bland annat har Trafikverket på uppdrag av regeringen tillsatt en nationell samordnare för inrikes sjöfart och närsjöfart, med särskilt uppdrag att främja godstransporter med sjöfart. Uppdragen till Trafikverket är en del i regeringens övergripande mål att flytta godstransporter från väg till järnväg och sjöfart, som finns beskrivet i den nationella godstransportstrategin. Vidare ansvarar Trafikverket för landets vägfärjor och får också i enlighet med instruktionen tillhandahålla färje- och utbildningsverksamhet. För detta ändamål har myndigheten en omfattande utbildningsverksamhet och driver bland annat en egen fartygssimulator.

Trafikverket har utifrån ovanstående ansvarsområden och uppdrag bedömt Transportstyrelsens förslag om ändring i föreskrifterna om lotsning. Trafikverket har därmed inte värderat de rent sjösäkerhetsmässiga aspekterna, vilket har bedömts ligga utanför myndighetens ansvars- och kompetensområde.

Allmänt om regelverket

Trafikverkets uppfattning rent generellt är att det föreslagna regelverket har en bra ansats. Det är rimligt att de fartyg som utgör störst risk också omfattas av striktare regler medan de som utgör mindre risk har större möjlighet till undantag. Det har emellertid lett till ett relativt detaljerat regelverk som är svårt att överblicka. Det gör det också svårt att bedöma effekterna för transportsystemet som helhet.

Förslaget innehåller en rad parametrar som ska vägas samman och utgöra grunden för den totala riskbedömning som avgör om fartygets befälhavare är skyldigt att anlita lots eller inte. Regelverkets relativt komplexa struktur, där ett större ansvar läggs på rederierna, förefaller i vissa delar resurskrävande och riskerar enligt Trafikverkets bedömning att missgynna mindre aktörer. Rederier har, oaktat storlek, en viktig roll i arbetet med att öka andelen godstransporter till sjöss. Det är därför viktigt att beakta både de stora och de mindre rederiernas perspektiv.

Trafikverket konstaterar vidare att förslaget uteslutande utgår från här och nu och inte beaktar en eventuell teknikutveckling över tid. Det är i och för sig förståeligt att ett regelverk inte kan baseras på en tänkbar framtida utveckling. Framtida navigationsstöd från land är exempelvis fortfarande ett forskningsområde i Sverige och mycket behöver klargöras kring om och i så fall hur ett sådant system skulle kunna stödja lotsningen. Med tanke på den tidskrävande och komplicerade process som framtagandet av ett nytt regelverk innebär menar Trafikverket emellertid ändå att den tekniska utvecklingen i möjligaste mån behöver beaktas i förslaget. Genom mer öppna skrivningar skulle föreskrifterna möjligtvis kunna förberedas och därmed underlätta för en kontinuerlig revidering.

Transportstyrelsen föreskrifter om lotsning handlar ytterst om sjösäkerhet. Samtidigt kan föreskrifternas utformning också komma att påverka nyttoeffekterna av statliga infrastrukturinvesteringar. Föreskrifterna har också en viss betydelse för förutsättningarna att flytta godstransporter från väg till sjöfart, beroende på hur de påverkar sjöfarten rent ekonomiskt. Utifrån Trafikverkets perspektiv vore det önskvärt med föreskrifter som stödjer båda perspektiven.



Trafikverket menar att det är svårt att bedöma effekterna av Transportstyrelsens förslag isolerat, eftersom de också knyter nära an till Sjöfartsverkets föreskrifter om tillhandahållande av lots och lotsavgifter. (SJÖFS 2019:4). Mot den bakgrunden vill Trafikverket understryka vikten av att de båda föreskrifterna harmoniserar med varandra och att eventuella tillkommande administrativa avgifter enligt Sjöfartsverkets föreskrifter kan undvikas, exempelvis extra startavgifter. Såvitt Trafikverket kan se beskrivs inte den aspekten i konsekvensutredningen. Lägre lotsavgifter är för övrigt en åtgärd som rent generellt skulle underlätta en överflyttning av godstransporter från väg till sjöfart även på kortare vägsträckor.

Trafikverket noterar också att svenska statsfartyg, liksom idag, föreslås vara undantagna regelverket, vilket underlättar för Färjerederiets verksamhet.

Kommentarer på de föreslagna förändringarna

Nedan följer Trafikverkets kommentarer på de områden som myndigheten uppfattar vara de mer tongivande och övergripande förändringarna och som bedömts vara relevanta för myndigheten.

Allmän lotsplikt med undantagsförfarande

I sitt förslag föreslår Transportstyrelsen att det införs en enhetlig allmän lotsplikt och att nuvarande variation i lotspliktsreglerna ersätts med ett undantagsförfarande. Gränsen för vilken föreskrifterna ska gälla föreslås vara en fartygslängd om minst 70 meter och en bredd om minst 20 meter. Det ska gälla landet generellt, förutom i Göta älv där nuvarande gräns på minst 60 meters längd och 9 meters bredd föreslås bibehållas. Undantagsförfarandet ska baseras på en total riskbedömning utifrån ett flertal på förhand fastställda parametrar och kunna tillämpas på fartyg upp till 110 meters längd. Befälhavaren ska utifrån föreskrifterna själv kunna avgöra om han eller hon kan utnyttja undantaget, utan att behöva kontakta Transportstyrelsen. Det ska inte heller medföra kostnader att utnyttja detta undantag.

Processen framstår som enkel och obyråkratiskt, men medför samtidigt en rad frågeställningar för befälhavaren att hantera. Trafikverkets konstaterar att förslaget innebär en viss skärpning för vissa fartyg och en lättnad för andra. På motsvarande sätt kommer striktare regler att gälla i vissa farleder och mer generösa regler i andra beroende på vilken riskvärdering som gjorts. Farleder som anknyter till färskvattentäkt bedöms ha högsta riskvärde. Befälhavare på fartyg som trafikerar sådana områden kan aldrig bli aktuella för vare sig undantag eller förenklat dispensförfarande. Reglerna omfattar farlederna runt Väneren och Mälaren och är, såvitt Trafikverket kan bedöma, i det avseendet mindre generösa.

Inseglingarna och lotsningarna till och från hamnarna i Väneren och Mälaren är förhållandevis långa, vilket gör att trafiken här kan påverkas särskilt av föreskrifternas utformning. Trafikverket utgår från att de rent säkerhetsmässiga förutsättningarna för ett anpassat regelverk på dessa inre vattenvägar är grundligt utredda. Samtidigt saknar Trafikverket ett tydligare klagörande över huruvida IVV- klassificerade fartygs beskaffenhet och konstruktion skulle kunna utgöra grund för en annan riskbedömning.

Trafikverket ser också en viss risk för att reglerna kan bli missvisande för sjöfart som trafikerar olika farleder och vattenområden med olika risknivåer på samma resa. Det vore i de fallen önskvärt med en samlad riskbedömning som baseras på resan som helhet och inte på de enskilda farledsavsnitten var för sig. Det hade underlättat för i synnerhet kustsjöfart och sjöfart på inre vattenvägar som går på tidtabell, som har en särskild potential att avlasta vägnätet.

Dispensförfarande

Utöver det ovan beskrivna undantagsförfarande ska det enligt förslaget vara möjligt att ansöka om dispens. Det ska kunna ske antingen genom ett fullständigt förfarande eller genom ett förenklat förfarande. Det fullständiga förfarandet överensstämmer i princip med dagens hantering av dispenser, medan det förenklade förfarandet har tillkommit i förslaget. En nyhet är också att rederierna själva, genom egna provledare, ska få möjlighet att hantera provförfarandet.

Transportstyrelsen förslag om ett förenklat dispensförfarande är i grunden positivt men medför samtidigt, enligt Trafikverkets uppfattning, vissa oklarheter. Det gäller bland annat de krav som ska ställas på den sökandes erfarenhet och kunskap och hur dessa ska verifieras utan motsvarande kunskapskontroll som i det fullständiga förfarandet. Den sökande ska enligt förslaget bifoga uppgifter som styrker dennes erfarenhet, exempelvis simulatorträning och resor i farleden. Det är därefter upp till Transportstyrelsen att utifrån underlaget bedöma den sökandes lämplighet. Det framgår emellertid inte tydligt vilka krav på kunskaper som ställs och hur de praktiska och teoretiska erfarenheterna kommer att viktas i Transportstyrelsens bedömning. Det ligger visserligen i linje med föreskriftarens allmänna inriktningen om minskad detaljstyrning, men bidrar samtidigt till en viss otydlighet. Det hade varit önskvärt med en mer transparent kravbild och en tydligare beskrivning av vilka förkunskaper som krävs och hur de ska dokumenteras.

Det finns ett flertal kvalificerade fartygssimulatorer i Sverige, både hos akademien och hos myndigheterna, som skulle kunna användas som en integrerad del i kunskapsuppbyggnaden. Bland annat driver Trafikverket genom Färjerederiet en fartygssimulator som en del i myndighetens utbildningsverksamhet. Sjöfartsverket har en liknande anläggning och utbildningsorganisation. Simulatorer har av naturliga skäl vissa begränsningar, men också en stor potential. De skulle kunna användas av sökande för att fördjupa sina kunskaper om den aktuella farleden, men också vara ett komplement till den internutbildning som rederier kan godkännas för. Det förutsätter emellertid tydliga riktlinjer och att leverantörerna av utbildningstjänsterna bedöms vara kvalificerade för det av Transportstyrelsen. Trafikverket efterfrågar en tydligare vägledning alternativt allmänna råd kring hur kunskaper och erfarenheter om den aktuella farleden ska tillgodosöras och dokumenteras i det förenklade dispensförfarandet.

Kommentarer på konsekvensutredningen

I sin konsekvensutredning menar Transportstyrelsen att sjöfartens tillgänglighet kan komma att öka i och med de nya föreskrifterna. Transportstyrelsen framför bland annat att de nya reglerna kan medföra incitament för ökad när- och kustsjöfart och att det i sin

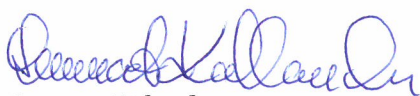
tur kan bidra till en överflyttning av godstransporter från väg till sjöfart. Skälet är enligt Transportstyrelsen att föreskrifterna leder till lägre kostnader för sjöfarten genom att fler befälhavare kommer att få möjlighet att tillämpa undantags- och dispensförfarandet. Det kommer, enligt Transportstyrelsen bedömning, minska sjöfartens kostnader och påverka priset på sjötransporten positivt.

Trafikverket välkomnar de förväntade effekterna men önskar samtidigt ett fördjupat och mer samlat resonemang kring hur just förutsättningarna för överflyttning av godstransporter till sjöfart påverkas av förslaget. Trafikverket har förståelse för komplexiteten i konsekvensanalysen och att många aspekter behöver belysas, men uppfattar inte att bedömningen av överflyttningseffekterna är fullt underbyggd så som det presenteras i underlaget.

Avslutningsvis menar Trafikverket att beskrivningen av hur Trafikverkets verksamhet påverkas inte är relevant och i vissa stycken direkt felaktigt. Trafikverket är inte ägare av de slussar eller kajer som nämns i konsekvensanalysen och berörs därmed inte av förslaget på det sätt som det är beskrivet.

Föredragande, samråd och sakgranskning

Beslut i detta ärende har fattats av chefen för Nationell planering Lennart Kalander. Handläggare och föredragande har varit Björn Garberg vid enheten Strategisk planering. Samråd har skett med Rein Juriado vid avdelningen Strategisk utveckling, Nils Möller vid Trafikverksskolan, Margus Pöldma vid Färjerederiet samt Pia Berglund vid enheten Strategisk planering. I den slutliga handläggningen har även chefen för enheten Strategisk planering Håkan Persson deltagit.



Lennart Kalander

Avdelningschef Nationell planering

