

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm
n.registrator@regeringskansliet.se

Trafikverkets remissyttrande gällande promemoria om vissa hamn- och farledsfrågor

Sammanfattning

Utredningen om EU:s hamnförordning är enligt Trafikverkets uppfattning väl genomarbetad och lyckas bringa klarhet i en relativt svåröverskådlig förordning. I många stycken instämmer Trafikverket i utredningens förslag, men efterfrågar i några fall förtydliganden och omformuleringar. Det gäller bland annat förordningens definition av hamnområden, där man enligt Trafikverkets uppfattning bör överväga andra grunder för gränsdragning än de nu föreslagna hamnskyddsplanerna. Vidare menar Trafikverket att det i den svenska lagstiftningen bör tydliggöras att elförsörjning för laddning av fartyg med elektrifierad framdrift likställs med bunkring och därmed omfattas av förordningen.

När det gäller införandet av en ny farledslag så välkomnar Trafikverket utredningens inriktning att se över och modernisera regelverket för inrättande, utvidgning och avlysning av allmänna farleder och allmänna hamnar samt att förtydliga farledshållares och hamninnehavares respektive ansvar för säkerheten i farleden. Trafikverket är också positiva till förslaget om att se över samtliga landets hamnområdesgränser, men vill samtidigt poängtera att även finansieringsperspektivet då bör beaktas.

Trafikverket befarar emellertid att utredningens förslag att ändra tillsyns- och tillståndsansvaret kan leda till att ansvarsfördelningen mellan Sjöfartsverket och Transportstyrelsen kan komma att uppfattas som än mer otydlig än vad som är fallet redan idag. Dessutom menar Trafikverket att utredningen inte beaktar möjligheten att faktiskt förenkla och effektivisera tillstånds-, tillsyns och remissförfarandet i grunden. Det vore, enligt Trafikverkets uppfattning, önskvärt med en bredare ansats som även beaktade andra myndighetsgemensamma aspekter.

Yttrande

Trafikverket har tagit del promemorian Vissa farleds- och hamnfrågor som Stockholms universitet har utarbetat på uppdrag av Näringsdepartementet. Promemorian omfattar dels den bakomliggande utredningen, där de överväganden som ligger till grund för förslagen redovisas, och dels själva lagförslagen. Trafikverkets synpunkter relaterar i första hand till utredningen och inte på lagtexterna specifikt.

Två huvudsakliga områden berörs, nämligen införlivandet av förordningen (EU) 2017/352 (Hamnförordningen) i svensk författning samt införandet av en ny farledslag med tillhörande förändringar i Sjötrafikförordningen (1986:300). Med anledning av frågornas olika karaktär redovisas Trafikverkets synpunkter för vart och ett av de olika områdena

Hamnförordningen

Hamnarna har, enligt Trafikverkets uppfattning en viktig roll i att stimulera och underlätta en överflyttning av godstransporter från väg till sjöfart. Det är därför av stor vikt att lagstiftningen ger hamnarna rätt förutsättningar för att bidra till en sådan utveckling. De svenska hamnar som berörs av förordningen är med några få undantag kommunalt ägda och omfattas redan idag av gällande bestämmelser om offentlig upphandling och statsstöd. Hamnarna måste också följa de allmänna bestämmelser och principer som gäller för ekonomisk redovisning och bokföring. I de fall där kommunalt ägda hamnar enbart agerar i egenskap av markägare, exempelvis vid tecknade av koncessionsförfarande och arrendeavtal, är hamnförordningen inte tillämplig. Sammantaget tycks förordningens betydelse för de svenska hamnarnas konkurrenssituation därmed vara relativt begränsad.

När det gäller utredningens förslag och ställningstaganden har Trafikverket följande kommentator och synpunkter:

- 3.2.1. Vissa kusthamnar

Utredningens förslag att Sverige bör avstå från möjligheten att utvidga hamnförordningens tillämpningsområde är enligt Trafikverkets uppfattning en rimlig, om än inte optimal, kompromiss. Det finns å ena sidan skäl till att utifrån andra bedömningskriterier inkludera fler hamnar än de som ingår i det transeuropeiska transportnätet (TEN-T), men det skulle å andra sidan innebära en mer komplicerad gränsdragning med risk för svårhanterliga kompromisser som följd. Eftersom konkurrensen mellan hamnarna inte förväntas påverkas nämnvärt av förordningen instämmer därför Trafikverket i utredningens förslag.

- 3.2.3. Typ av tjänst

Efterfrågan på elförsörjning för laddning av batterier kommer sannolikt att öka under de närmsta åren. Därför är det rent principiellt viktigt att tydliggöra hur tillhandahållandet av el i hamnarna ska hanteras i förordningen. Trafikverket menar att elförsörjning för laddning av batterier på fartyg med elektrifierad framdrift är att likställa med bunkring och bör omfattas av förordningen. Koppling av så kallad landström, som förbrukas ombord på fartyget i hamnen, bör däremot inte betraktas på samma sätt.

När det gäller lotsningstjänsten vill Trafikverket poängtera att det i Sverige inte görs någon skillnad på det som i utredningen benämns som hamn- respektive farledslotsning. Tjänstens karaktär varierar beroende på hamnens geografiska förutsättningar. Det bör också understrykas att det enligt Förordning (1982:569) endast är staten som genom Sjöfartsverket får tillhandahålla lotsar i Sverige, vilket kan ha en viss betydelse för förordningens tillämpning.

- 3.2.4 Hamnområde och vattenväg till hamn

Utredningens föreslår att hamnområden bör ha samma geografiska gränsdragningar som föreskrivs i 3 kap. 3 § lagen (2006:1209) om hamnskydd. Problemet med att utgå från de så kallade hamnskyddsplanerna är, som Trafikverket ser det, dels att den vanligtvis omfattar vattenområden endast i begränsad utsträckning och dels att den är svår för en utomstående att spåra. Såväl lotsning, bogsering och i viss mån även bunkring utförs i olika omfattning utanför det område som hamnskyddsplanen omfattar. Det kan därför finnas skäl till att överväga andra grunder för definitionen av hamnområden.

I Sverige regleras de områden som den allmänna hamnen har rådighet över i Sjöfartsverkets tillkännagivande av register över allmänna farleder och allmänna hamnar (SJÖFS 2013:4). Trafikverket menar att samma avgränsning skulle kunna användas som utgångspunkt även i hamnförordningen. En annan inriktning, som är tillämplig även på de privata hamnarna, vore att utgå från respektive kommuns handlingsprogram för räddningstjänstverksamhet, som enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor anger gränserna för det statliga respektive kommunala ansvaret för räddningstjänst. En svaghet med båda alternativen är emellertid att de endast anger gränserna i vattenområdet. De behöver därför kompletteras med gränsdragningar på landsidan.

- 4.2 Organisering av hamntjänster

Trafikverket delar utredningens bedömning att hamnarna själva, och inte myndigheter eller andra styrande organ, bör reglera villkoren för tillträde till marknaden i enlighet med bestämmelserna i hamnförordningen. Hamnarna är de som bäst kan bedöma villkoren för tillträde på respektive marknad och därmed också de som bör ansvara för regleringen.

- 4.3 Minimikrav för tillhandahållande

Trafikverket delar utredningens bedömning att Sverige bör avstå från möjligheten att införa krav på att fartyg som används för bogserings- och förtöjningstjänster ska föra svensk flagg. Ett sådant krav skulle innebära en stor förändring jämfört med hur det fungerar idag och skulle dessutom stänga ute vissa leverantörer från marknaden. Ytterst skulle det sannolikt skapa stora problem för de svenska hamnarna, både vad gäller tillgänglighet och prissättning på bogseringstjänster.

- 4.6 Begränsning av antalet leverantörer

Trafikverket delar utredningens bedömning att Sverige inte bör föreskriva åtgärder för att undvika intressekonflikter mellan interna och externa operatörer. Konflikter inträffar relativt sällan och de förmodade konsekvenserna motiverar inte statlig styrning.

- 5.2 Redovisning av ekonomiska medel

Trafikverket delar utredningens bedömning att Sverige inte bör utnyttja möjligheten att undanta små hamnar från kravet på transparent redovisning av offentliga medel avseende hamntjänster och muddring. Som nämns i inledningen är merparten av de hamnar som omfattas av förordningen ändå skyldiga att uppfylla allmänna redovisningsreglerna, principer och krav på transparens. Därmed saknas det egentliga skäl till att göra undantag för mindre hamnar.

- 5.3 Beräkning och uttag av avgifter

Förordningens ikraftträdande innebär att uttaget av avgifter, som idag är frivilligt, kommer att bli obligatoriskt för de hamnar som omfattas av förordningen. Den svenska lagstiftningen behöver därmed anpassas efter de nya förutsättningarna. Trafikverket delar därför utredningens bedömning att den svenska regleringen avseende uttag av hamninfrastrukturavgifter bör anpassas till hamnförordningen. Hamnarna kommer dock även fortsättningsvis ha stor frihet att själva utforma prissättningen, i syfte att exempelvis främja inlands-

kust och närsjöfarten. Denna möjlighet borde, enligt Trafikverkets uppfattning, tillämpas i betydligt större utsträckning än vad som är fallet idag.

- 5.4 Samråd med hamnanvändare
- Hamnavgifterna ingår i de beräkningar och bedömningar som ligger till grund för beslut om statliga investeringar i sjöfartens infrastruktur. Eftersom större avgiftsförändringar kan komma att påverka nyttokalkylen är det önskvärt att Trafikverket på ett tidigt stadie blir informerad om eventuella justeringar i avgifterna.
- 6 Tillsyn och sanktioner

Trafikverket stödjer utredningens bedömningar och förslag i kapitlet som helhet, av vilka särskilt kan nämnas förslaget att ge tillsynsansvaret till Konkurrensverket. Alternativen är noggrant avvägda och den föreslagna löningen väl genomtänkt.

Ansvarsförhållanden vid ordnande och underhåll av allmänna farleder och allmänna hamnar med avseende på sjösäkerheten

Trafikverket välkomnar utredningens inriktning att se över och modernisera regelverket för inrättande, utvidgning och avlysning av allmänna farleder och allmänna hamnar samt att förtydliga farledshållares och hamninnehavares respektive ansvar för säkerheten i farleden. Utredningens ambition att skapa ett regelverk och en ansvarsfördelning som underlättar en överflyttning av godstransporter från väg till sjöfart är lovvärd, även om förslagen enligt Trafikverkets uppfattning endast har en svag koppling till just överflyttningen.

Trots utredningens goda föresatser så befarar Trafikverket emellertid att ansvarsfördelningen mellan Sjöfartsverket och Transportstyrelsen, i och med utredningens förslag, kan komma att uppfattas som än mer otydlig än vad som är fallet redan idag. Trafikverket menar också att utredningen inte beaktar möjligheten att faktiskt förenkla och effektivisera tillstånds-, tillsyns och remissförfarandet i grunden. Det vore, enligt Trafikverkets uppfattning, önskvärt med en bredare ansats som även beaktade andra myndighetsgemensamma aspekter.

Utöver ovanstående generella kommentarer har Trafikverket följande synpunkter:

- 7.3 Inrättande och tillståndsgivning

Trafikverket är positiva till utredningens förslag att annan näringsverksamhet än fiskerinäring får beaktas vid inrättande och utvidgning av allmän farled. Att även kunna inrätta allmänna farleder som anknyter till exempelvis industrihamnar speglar bättre det faktiska behovet. Det bör dock poängteras att det, med anledning av gällande konkurrens- och statsstödsregler, inte är självklart att staten vare sig kan eller får investera i allmänna farleder som anknyter till industrihamnar. Innebörden och betydelsen av begreppen allmän hamn och allmän farled och sambandet dem emellan kan behöva förtydligas.

När det gäller processen för inrättande av allmän farled kan det rent allmänt ifrågasättas om regeringen alltid måste vara beslutande. Behovet, nyttan och påverkan på närmiljön kan variera väsentligt, beroende på exempelvis om farleden är anpassad för tung handelstrafik eller för fritidsbåtstrafik. Därför bör någon form av kriterier eller rangordning övervägas, för i vilka fall regeringen ska vara beslutande.

Trafikverket ställer sig vidare frågande till tolkningen av begreppet "utvidgning av farled", som används i utredningen. Det saknas idag en enhetlig tolkning och Trafikverket menar att det inte är självklart att begreppet avser fördjupning och breddning. Samma otydlighet gäller för begreppet "farled", som också uppmärksammas i utredningen. Trafikverket anser att båda definitionerna behöver förtydligas, i synnerhet med tanke på att de är centrala i lagförslaget.

Beslut om avlysning av farled eller allmän hamn kan, enligt Trafikverkets bedömning, komma att påverka transportsystemet som helhet. Samråd bör därför ske med Trafikverket.

Vad gäller utvecklingen av standarder och säkerheten i allmänna farleder föreslår utredningen att ansvaret fortsatt bör ligga på Transportstyrelsen. Utredningen pekar också på behovet av att utveckla regelverket på området och föreslår att Transportstyrelsen ges rätt att meddela generella föreskrifter om standard och säkerhet i allmänna farleder. Trafikverket utreder och finansierar åtgärder i allmänna farleder och det är av största vikt att investeringarna görs i enlighet med gällande standarder. Det säkerställs idag genom Sjöfartsverket, i dialog med Transportstyrelsen. I det fall det Transportstyrelsen, med anledning av den nya lagstiftningen, kommer att utfärda föreskrifter om säkerhet och standarder i farleder förutsätter Trafikverket att det på ett tidigt stadie etableras en nära dialog med Sjöfartsverket och Trafikverket.

Trafikverket stödjer förslaget att ansvaret för utfärdandet av specifika trafikföreskrifter för vissa farledssträckningar övergår till Sjöfartsverket. Sjöfartsverket är som expertmyndighet direkt delaktig i bedömningar av risker och operativa begränsningar vid utbyggnader och förbättringar av farleder och vid etablering av nya trafik. Myndigheten har dessutom detaljkunskap om de lokala förhållandena i respektive farled och bedöms sammantaget vara väl lämpade att utfärda trafikföreskrifter.

- 7.4 Ansvar för ordnande och underhåll

Trafikverket är positiva till utredningens förslag att förtydliga farledshållarens och hamninnehavarens ansvar för att den allmänna farleden och vattenområden inom den allmänna hamnen ordnas och underhålls på ett sådant sätt att sjösäkerheten inte äventyras. Att farledshållaren hålls ansvarig för farleden när den leder genom ett hamnområde bör dock inte gälla generellt. Hamnens behov av exempelvis vattendjup och farledsbredd kan skilja sig väsentligt från behoven kopplade till de passerande fartygen och det är därför inte rimligt att farledshållaren ansvarar för den utmärkning inom hamnområdet som är anpassad specifikt efter hamnens behov. Lokala förhållanden och behov måste vägas in och bedömningar kan behöva göras från fall till fall.

I utredningen nämns att den föreslagna ansvarsfördelningen mellan hamn och farledsförvaltare inte nödvändigtvis påverkar hur kostnaderna ska fördelas. Utredningen menar att bestämmelserna inte hindrar att t.ex. staten tar på sig en större del av kostnaderna för till exempel muddring av hamnområden för anpassning till större fartyg. Här bör det understrykas att kapacitets- och säkerhetshöjande åtgärder finansieras av Trafikverket och inte av Sjöfartsverket, som det felaktigt antyds i texten. Vidare bör det också poängteras att principerna för nuvarande kostnadsfördelning, som innebär att staten bär kostnaderna fram till hamnområdesgränsen, har en bred politisk förankring. Även om

bestämmelserna inte förhindrar en annan fördelning krävs det ett nytt politiskt ställningstagande om finansieringen ska fördelas på annat sätt.

Vidare ställer sig Trafikverket sig positiva till förslaget om att ge Sjöfartsverket i uppdrag att se över samtliga landets hamnområdesgränser. Hamnområdena utgör också gräns för statens ansvar för investeringar i sjöfartens infrastruktur och det är inte ovanligt att kostnadsfördelningen varierar hamnarna emellan, beroende på hur gränserna är dragna. En översyn bör därför, förutom rådighetsaspekten, även beakta fördelningen av eventuella framtida investeringskostnader. Översynen bör ske i nära samarbete med inte bara Sveriges Hamnar, som utredningen pekar på, utan även med Trafikverket. Det kan även finnas anledning att i en sådan utredning inkludera gränsdragningar för tillämpning av EU:s hamnförordning. En justering av hamnområdesgränserna kan dock få betydande, ekonomiska konsekvenser för såväl hamnarna som för staten, vilket också påpekas i utredningens konsekvensbedömning.

- 7.5 Tillsyn

Utredningen föreslår att Sjöfartsverket utses till tillsynsmyndighet i de fall farledshållaren eller hamninnehavaren är någon annan än staten. Transportstyrelsen föreslås även fortsättningsvis bedriva en systemtillsyn för att säkerställa att farleds- och hamnsystemet svarar mot gällande standarder.

När det gäller tillstånds- och tillsynsansvaret för sjösäkerhetsanordningar har det för Trafikverkets del i saklig mening ingen betydelse huruvida ansvaret ligger på Sjöfartsverket eller på Transportstyrelsen. Trafikverket menar dock att det finns en viss principiell problematik kring att låta utföraren, i det här fallet Sjöfartsverket, även vara den som ansvarar för tillståndsgivning och tillsyn. Ett av de bakomliggande skälen till att tillstånds- och tillsynsfunktionen 2009 flyttade från Sjöfartsverket till den då nybildade myndigheten Transportstyrelsen var just att skapa ett oberoende mellan den organisation som utövar tillsyn och den verksamhet som tillsynen avser¹. Trafikverket saknar i utredningen en diskussion kring de skäl som låg till grund för den då aktuella förändringen och hur de anknyter till utredningens förslag. Risken att lagförslagen uppfattas som motsägelsefulla är uppenbar och det kan även bidra till en viss otydlighet kring Transportstyrelsens och Sjöfartsverkets olika roller och ansvarsområden. Trafikverket ställer sig därför tveksam till utredningens förslag att överföra ansvaret för tillståndsgivning och tillsyn till Sjöfartsverket.

¹ SOU 2008:9

Föredragande och samråd

Beslut i detta ärende har fattats av **generaldirektör Lena Erixon**. Handläggare och föredragande har varit Björn Garberg vid enheten Nationell strategisk planering. Samråd har skett med de centrala funktionerna Strategisk utveckling, Juridik och planprovning samt verksamhetsområde Planering. I den slutliga handläggningen har även planeringsdirektör Stefan Engdahl deltagit.



Lena Erixon

Generaldirektör

