

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Justitiedepartementet  
103 33  
Stockholm

## Yttrande över Avlägsnande av vrak (Ds 2015:16)

### Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

### Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till ändring i sjölagen (1994:1009) och i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg.

I promemorian föreslås att Sverige ska tillträda 2007 års internationella Nairobikonvention om avlägsnande av vrak (i fortsättningen kallad vrakkonventionen) och den lagstiftning som krävs för detta.

Det anges att konventionen innebär en skyldighet för svenska myndigheter att verka för avlägsnande av vrak som orsakats av en sjöolycka och medför en risk för sjösäkerhet eller miljö. Ägaren av fartyg som blivit vrak (eller fartyg som vrakföremål kommer ifrån), ska i första hand vara skyldig att ombesörja avlägsnandet och ha ett närmast strikt ansvar för kostnader som avlägsnandet medför. Detta ansvar ska täckas av en obligatorisk ansvarsförsäkring eller annan betryggande säkerhet. Att försäkringsplikten fullgjorts ska styrkas genom ett certifikat som ska finnas ombord på fartyget. Den ersättningsberättigade ska kunna rikta direkta krav mot försäkringsgivaren, väsentligen oberoende av de försäkringsvillkor som gäller. Konventionen reglerar i första hand rättsläget beträffande vrak i konventionsstaternas ekonomiska zoner men tillåter att tillämpningen utvidgas till att gälla staternas territorialvatten. Konventionen trädde i kraft den 14 april 2015.

Enligt förslagsställaren finns det starka skäl att tillträda konventionen, varvid reglerna också ska gälla i svenskt territorialvatten – i sjöar, vattendrag och kanaler dock bara i allmän farled och allmän hamn. Det anges innebära att den berörda fartygsägaren ska ha en skyldighet att avlägsna vraket och, om det inte sker, i varje fall svara för kostnaderna för avlägsnandet. I enlighet med konventionen ska ansvaret vara i stort sett strikt.

Dessutom föreskriver förslaget en förpliktelse för svensk myndighet – Sjöfartsverket – att låta avlägsna vrak, om inte fartygsägaren följer anmodan att göra detta. Detta ska dock gälla bara vrak inom Sverige och dess ekonomiska zon. Beträffande svenska fartyg gäller däremot förpliktelse för bl.a. fartygsägare även i sådana områden inom andra stater där konventionen är tillämplig. Ägaren av fartyg med en dräktighet av minst 300 ska vara förpliktad att försäkra sitt ansvar enligt lagstiftningen, med rätt för den ersättningsberättigade att kräva ansvarsförsäkringen direkt. Den föreslagna lagstiftningen reglerar inte vad som ska ske med vraket efter det att det avlägsnats så att det inte längre innebär någon risk för sjöfarten eller miljön. I dessa fall förutsätter förslagsställaren att annan

lagstiftning blir tillämplig beträffande rätten till vraket och eventuellt behövliga åtgärder mot miljörisker som vraket kan innebära på sikt.

Som bakgrund till de förslag som lämnas i promemorian anges att nuvarande rättsläge är långtifrån klart vare sig det gäller myndigheternas rätt att ingripa mot vrak eller i fråga om fartygsägarens ansvar för uppkomna kostnader. En lagstiftning enligt konventionen skulle enligt förslagsställaren innebära tydligare regler på området och minska de risker för sjöfart och miljö som vraken utgör. Sjölagen anges redan föreskriva en försäkringsplikt bl.a. för fartygsägare, och ett tillträde till konventionen anges knappast kunna antas i och för sig innebära någon premiehöjning av betydelse för fartygsägarens Protection & Indemnityförsäkring, i vart fall inte om kostnadsansvaret som nu begränsas enligt sjölagens regler om s.k. globalbegränsning. Det anges vidare att åtskilliga sjöfartsländer har tillträtt konventionen och att bland de nordiska länderna har Danmark tillträtt konventionen, medan Norge och Finland bedöms vara inställda på att göra det. Slutligen anges att Sverige jämte andra medlemsstater i EU i ett uttalande den 19 november 2008 förbundit sig att senast den 1 januari 2013 samtycka till att vara bundet av konventionen.

## Skälen för Regelrådets ställningstagande

### Syftet med förslaget

Departementspromemorian anges ha föranletts av ett uppdrag att ta fram underlag för bedömning av om Sverige bör tillträda vrakkonventionen, och föreslå den lagstiftning som behövs för införlivande av konventionen med svensk rätt.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets syfte godtagbar.

### Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I remissen anges att starka skäl talar för ett svenskt tillträde till vrakkonventionen. Skäl som anges är bl.a. att dagens rättsläge är oklart, att en lagstiftning enligt konventionen skulle förtydliga regelverket på området och minska risker för miljö och sjöfart samt att ett antal andra länder redan tillträtt konventionen eller bedöms vara på väg att göra det samt slutligen att Sverige i likhet med andra EU-länder redan förbundit sig att samtycka till att vara bundet av konventionen.

Regelrådet finner att förslagsställaren tydligt beskrivit vissa problem som finns i utgångsläget och som i princip borde kunna lösas genom förtydligande i regelverket. Vidare har förslagsställaren tydliggjort att Sverige redan är bundet av konventionen och att länder i Sveriges närhet har tillträtt den eller bedöms överväga att göra det. Det hade, för fullständighetens skull, varit en fördel om det tydligt hade framgått av promemorian huruvida förslagsställaren bedömer att det enda, eller i vart fall det mest relevanta sättet att förtydliga rättsläget är att tillträda konventionen och vilka motiv som finns för detta.

I remissen anges bl.a. följande om reglernas tillämpningsområde. Frågan blir till en början i vilken utsträckning Sverige vid ett tillträde till konventionen bör utnyttja möjligheten att utvidgatillämpningen till att gälla också i svenskt territorialvatten. De skäl som anförts för ett tillträde till konventionen kan som sagt åberopas också till stöd för en sådan utvidgning. Att inskränka lagstiftningen till Sveriges ekonomiska zon, där mera sällan vrak brukar anträffas som hotar sjösäkerheten, skulle innebära att de problem som konventionen tar sikte på bara skulle lösas till en mindre del. Det skulle vara en föga rationell användning av resurser att införa en administrativ apparat för att garantera en försäkringsplikt på ett så begränsat område. Sådana argument talar för att utvidga tillämpningen av konventionens regler, i varje fall till Sveriges territorialhav och annat vatten utanför kusterna.

Såvitt Regelrådet kan bedöma utifrån remissen har Sverige ett nationellt handlingsutrymme i frågan om vrakkkonventionen ska tillämpas för mer än Sveriges ekonomiska zon. Som nyss nämnts har för- och nackdelar med olika alternativ i detta avseende behandlats i promemorian. Regelrådet konstaterar emellertid att en analys ur ett företagsperspektiv saknas. Förslaget är att låta tillämpningsområdet vara mer omfattande än vad det enligt konventionen måste vara, men någon tydlig jämförelse mellan hur en sådan tillämpning påverkar företag respektive hur en som enbart skulle omfatta den ekonomiska zonen påverkar berörda företag finns inte.

Mot denna bakgrund finner Regelrådet att redovisningen av alternativa lösningar är bristfällig.

### **Förslagets överensstämmelse med EU-rätten**

I remissen anges att Sverige jämte andra medlemsstater i EU i ett uttalande den 19 november 2008 förbundit sig att senast den 1 januari 2013 samtycka till att vara bundet av konventionen. Författningsförslag och författningskommentarer innehåller också vissa hänvisningar till EU-rättsakter.

Det är inte möjligt för Regelrådet att enbart med denna information som underlag sluta sig till hur vrakkkonventionen eller de aktuella författningsförslagen som helhet förhåller sig till EU-rätten. Såvitt Regelrådet kan bedöma talar det faktum att EU:s medlemsstater förbundit sig till att vara bundna av konventionen för att denna har bedömts som förenlig med EU-rätten. Det hade emellertid varit önskvärt att en tydligare redovisning om detta hade gjorts i remissen.

Regelrådet finner likväl redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

### **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

När det gäller ikraftträdande anges i remissen att regeringen bör få möjlighet att bestämma tidpunkten för ikraftträdande. Vidare anges att eftersom de nya reglerna om fartygsägarens ansvar innebär en viss skärpning i förhållande till gällande rätt bör de enbart tillämpas på sjöolyckor som inträffar efter lagens ikraftträdande. Det anges också att samma ska gälla för de straffbestämmelser som föreslås. Förslagsställaren bedömer att det inte finns något behov av särskild övergångsbestämmelse. Inget anges om behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet finner att analys av vilka hänsyn som skulle kunna behöva tas till berörda företag när det gäller fastställande av tidpunkt för ikraftträdande i allt väsentligt saknas. Som redan nämnts saknas också uppgifter om behovet av informationsinsatser.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar. Redovisningen av behovet av speciella informationsinsatser är emellertid bristfällig.

### **Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch**

När det gäller branschtillhörighet nämns rederinäringen och försäkringsbranschen i konsekvensutredningen. Det anges emellertid inte om det är förslagsställarens uppfattning att det enbart är dessa två branscher som berörs av förslaget. Konsekvensutredningens kvalitet skulle ha förbättrats om den hade varit tydligare i detta avseende. Det saknas helt redovisning av berörda företag utifrån antal och storlek.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag bristfällig.

## Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

### *Administrativa kostnader*

Inget anges om administrativa kostnader för berörda företag.

Mot bakgrund av att sådan information saknas finner Regelrådet redovisningen av påverkan på företags administrativa kostnader bristfällig.

### *Andra kostnader*

I konsekvensutredningen anges att förslaget att fartygsägaren ska ha ett strikt ansvar för kostnader för vrakens avlägsnande samt ha en ansvarsförsäkring och ett certifikat som visar att försäkringsskyldigheten är uppfylld innebär att ökade krav ställs på sjöfarten. Emellertid anges det också att den som orsakar en sjöolycka redan enligt befintliga regler kan bli tvungen att ersätta kostnaderna för att ta bort ett vrak, med stöd av sjölagens bestämmelser om redarens ansvar. Det anges vidare att förslaget inte innebär någon höjning av de ansvarsgränser som råder för närvarande samt att även när det gäller försäkring får beaktas att det redan finns långtgående krav på ansvarsförsäkring i liknande sammanhang. Bland annat anges att redaren för ett svenskt fartyg med en dräktighet av minst 300 är skyldig att ha en försäkring som täcker redarens ansvar för exempelvis åtgärder för att avlägsna fartygsvrak. Att ansvaret läggs på fartygsägaren i stället för redaren anges inte i sig medföra några ytterligare kostnader.

Vidare anges att den ansvarsutvidgning som strikt skadeståndsansvar innebär visserligen kan väntas medföra en viss premiehöjning men att det enligt uppgifter från Svensk försäkring är svårt att exakt bedöma effektens omfattning. Premierna anges påverkas av en mängd faktorer och det anges vara osäkert vad just de nya ansvarsreglerna kan betyda i sammanhanget. Därutöver anges att även om reglerna på området inte är alldeles klara får ett försäkringsbolag räkna med att svara för kostnader för borttagande av vrak i många situationer, både enligt svensk och internationell rätt samt att när konventionen har trätt i kraft kan det väntas att samma regler kommer att gälla också i många andra konventionsstater. Mot denna bakgrund anges att Sveriges tillträde till konventionen borde få bara en tämligen obetydlig effekt på försäkringspremierna i sådana fall, särskilt om den nuvarande regeln om begränsning av dessa kostnader behålls. Det anges också att Svensk försäkring har bedömt att eventuell premiehöjning blir marginell och att förslagsställaren finner skäl att ansluta sig till denna bedömning.

Slutligen anges att kostnaden för att företagen ska ha ett certifikat antas motsvara vad som gäller för motsvarande certifikat avseende försäkring mot ansvar för skada genom bunkerolja och oljetransporter, dvs. 2500 kr.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens andra kostnader godtagbar.

## **Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag**

Inget anges om förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag.

Mot bakgrund av att sådan information saknas finner Regelrådet redovisningen av påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag bristfällig.

### Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Mot bakgrund av att sådan information saknas finner Regelrådet redovisningen av påverkan på företagen i andra avseenden bristfällig.

### Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Inget anges om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Mot bakgrund av att sådan information saknas finner Regelrådet redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

### Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen håller tillräcklig kvalitet i några avseenden, såsom beskrivningen av förslagets syfte och överväganden avseende tidpunkt för ikraftträdande. I ett flertal andra avseenden är emellertid konsekvensutredningen alltför otydlig. Det gäller exempelvis beskrivningen av berörda företag. Slutligen saknas information helt i flera avseenden, bl.a. när gäller särskilda hänsyn till små företag. Mot denna bakgrund finner Regelrådet sammantaget att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 24 juni 2015.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Leif Melin, Eleonor Kristoffersson och Samuel Engblom.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Pernilla Lundqvist  
Ordförande



Per Högström  
Föredragande